

**Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung [Hrsg.]**  
**Vorschläge zur Verbesserung der Bildungsfinanzstatistiken für die**  
**nationale und internationale Berichterstattung**

*Bonn : BLK 2000, 54 S. - (Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung; 79)*



Quellenangabe/ Reference:

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung [Hrsg.]: Vorschläge zur Verbesserung der Bildungsfinanzstatistiken für die nationale und internationale Berichterstattung. Bonn : BLK 2000, 54 S. - (Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung; 79) - URN: urn:nbn:de:0111-opus-11042 - DOI: 10.25656/01:1104

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-11042>

<https://doi.org/10.25656/01:1104>

#### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

#### Kontakt / Contact:

**peDOCS**  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

Heft 79



Vorschläge zur Verbesserung der  
Bildungsfinanzstatistiken  
für die nationale und  
internationale Berichterstattung

Materialien zur Bildungsplanung  
und zur Forschungsförderung

Mit den "Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung" veröffentlicht die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) Unterlagen zur Situation und Planung in bestimmten Bereichen des Bildungswesens und der gemeinsamen Forschungsförderung. Die Veröffentlichungen dienen insbesondere der Information der verantwortlichen Stellen und der fachlich interessierten Öffentlichkeit. Nachdruck und Verwendung in elektronischen Systemen – auch auszugsweise – nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) Bonn, E-Mail: [presse@blk-bonn.de](mailto:presse@blk-bonn.de).

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK)  
- Geschäftsstelle -  
Hermann-Ehlers-Str. 10, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 5402-0  
Telefax: (0228) 5402-150  
e-mail: [blk@blk-bonn.de](mailto:blk@blk-bonn.de)  
internet: [www.blk-bonn.de](http://www.blk-bonn.de)

\\BLK1\DAT\Home\KURUPPU\TEXTE\HEFT\Heft 79(Internetfassung).doc

ISBN 3-9806547-9-6

2000

**Vorschläge zur Verbesserung der  
Bildungsfinanzstatistiken  
für die nationale und internationale Berichterstattung**

Bericht

der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung

Die Kommission hat den Bericht in ihrer Sitzung am 7. Juni 1999 beraten und folgenden Beschluss gefasst:

Beschluss:

1. Die Kommission nimmt den Bericht "Vorschläge zur Verbesserung der Bildungsfinanzstatistiken für die nationale und internationale Berichterstattung" zustimmend zur Kenntnis.
2. Die Kommission legt den Bericht den zuständigen Fachministerkonferenzen (Finanzminister-, Kultusminister-, Innenministerkonferenz) vor, um ihnen gemäß Artikel 6 Abs. 2 des BLK-Abkommens Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.
3. Die Kommission ist damit einverstanden, dass der Bericht unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Fachministerkonferenzen in der BLK-Reihe "Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung" veröffentlicht wird.
4. Die Kommission bittet den Ausschuss "Bildungsplanung", zu gegebener Zeit über den aktuellen Sachstand und über die Umsetzung der Empfehlungen zur Bildungsfinanzstatistik zu berichten.

## Gliederung

<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>Bericht (Langfassung)</b>	<b>11</b>
<b>1. Vorbemerkungen</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Auftrag des Ausschusses "Bildungsplanung"</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Zielsetzung der Verbesserung der Bildungsfinanzstatistik</b>	<b>14</b>
<b>1.3 Bildungsrelevante Statistiken - eine Übersicht</b>	<b>17</b>
1.3.1 Bildungsfinanzstatistik	17
1.3.2 Ergänzende Informationen zur Bildungsfinanzstatistik	18
1.3.3 Berichterstattung für die international vergleichende Bildungsfinanzstatistik	19
<b>2. Möglichkeiten und Probleme bei der Bereitstellung finanzstatistischer Bildungsdaten</b>	<b>20</b>
<b>2.1. Derzeitige Möglichkeiten und Probleme des Vergleichs im nationalen Kontext</b>	<b>22</b>
2.1.1 Nationaler Bildungsbegriff bei öffentlichen Bildungsausgaben	22
2.1.2 Aufwendungen in der nationalen Berichterstattung	23
2.1.1.2 Ausgaben und Kosten	23
2.1.2.2 Zahlungsströme	24
2.1.3 Zur Darstellung von Bildungsausgaben	24
2.1.4 Verfügbarkeit von Finanzdaten	24
2.1.5 Klassifikationsprobleme nationaler Bildungsfinanzstatistiken	26
2.1.6 Haushaltsführung und Entwicklungstendenzen im öffentlichen Haushaltswesen	27
2.1.7 Nationale Bildungsfinanzindikatoren	28
2.1.8 Neuermittlung von Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung (BIBB)	30
<b>2.2. Derzeitige Möglichkeiten und Probleme internationaler Vergleichbarkeit</b>	<b>31</b>
2.2.1 Internationale Praxis der Abgrenzung des Bildungsbegriffs (ISCED / NACE)	32
2.2.2 Zur internationalen Systematik von Bildungsausgaben	35
2.2.2.1 Gliederung nach Sektoren	35
2.2.2.2 Gliederung nach Bildungsstufen (ISCED)	36
2.2.2.3 Gliederung nach Ausgabearten	36
2.2.2.4 Bildungsausgaben und Opportunitätskosten	37
2.2.3 Verfügbarkeit von Finanzdaten und Klassifikationsprobleme im internationalen Bereich	39
2.2.4 Internationale Bildungsfinanzindikatoren	39
<b>2.3 Von der nationalen Abgrenzung zur internationalen Systematik</b>	<b>43</b>
<b>3. Lösungsansätze zur Vervollständigung und besseren Vergleichbarkeit von Bildungsausgaben</b>	<b>44</b>
<b>3.1 Definition des Bildungsbereichs und seine Klassifikation für nationale und internationale Anforderungen</b>	<b>44</b>
3.1.1 Gliederung nach Sektoren	44
3.1.2 Gliederung nach Bildungsstufen	45
3.1.3 Gliederung nach Ausgabearten	45
3.1.4 Gliederung nach Erfassungskriterien	46
<b>3.2 Ergänzung von Daten der Bildungsfinanzstatistik</b>	<b>47</b>
3.2.1 Aufwendungen der privaten Kindergärten	48
3.2.2 Aufwendungen der privaten Schulen	48

3.2.3	Aufwendungen der privaten Haushalte	48
3.2.4	Ausgaben der privaten Einrichtungen der Weiterbildung	49
3.2.5	Duale Ausbildung im öffentlichen Dienst	49
3.2.6	Ausbildung von Beamtenanwärtern	49
3.2.7	Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit	50
3.2.8	Direkte und indirekte bildungsbezogene Aufwendungen der öffentlichen Hand an private Haushalte	50
3.2.9	Interne betriebliche Weiterbildung	51
<b>3.3</b>	<b>Vereinheitlichung nationaler Statistiken</b>	<b>51</b>
3.3.1	Vereinheitlichung des Erhebungsverfahrens	51
3.3.2	Musterkontenrahmen für kaufmännisch buchende Hochschulen	51
<b>3.4</b>	<b>Bildungsindikatoren für den nationalen und internationalen Vergleich</b>	<b>52</b>
<b>4.</b>	<b>Weiterentwicklung der Bildungsfinanzstatistik</b>	<b>53</b>
4.1	Harmonisierung der Definitionen und Indikatorbildung	53
4.2	Präsentation	54

## **A. Anhänge (der Internetfassung nicht beigelegt)**

### **A.1 ERGÄNZUNGEN ZUM TEXT**

A.1.1	Amtliche Veröffentlichungen der Bildungsfinanzstatistik	
A.1.2	Gliederung der Hauptfunktion 1 im Funktionenplan der staatlichen Haushalte	
A.1.3	Gliederung der Hauptfunktion 1 nach dem 'Bildungsbudget	
A.1.4	Zusetzungen der Forschungs- und Entwicklungsaufgaben	
A.1.5	Konzepte zur Darstellung von Bildungsausgaben	
A.1.6	Haushaltsführung und Entwicklungstendenzen im öffentlichen Haushaltswesen	
A.1.6.1	Varianten der Gestaltung flexibler und globaler Haushaltsführung	
A.1.6.2	Änderung des Aufgabenzuschnitts einer Einrichtung	
A.1.6.3	Interne Leistungsverflechtungen	
A.1.6.4	Ausgliederung von Bildungseinrichtungen aus dem Haushalt der Gebietskörperschaft	
A.1.6.5	Zusammenfassender Überblick über die Auswirkungen auf die amtliche Statistik	

### **A.2 Übersichtstabellen**

A.2.1	Tabelle: Übersicht über die Zahlungsströme	
A.2.2	Tabelle: Internationale Abgrenzung des Bildungsbereiches	
A.2.3	Übersicht: ISCED 1997	
A.2.4	Übersicht: 'Problemfelder ...'	
A.2.5	Verknüpfung von Objekt- und Finanzdaten	

### **A.3 Dokumente zu Einzelfragen**

A.3.1	Verfahrensvorschlag zur Fortsetzung der Bildungsfinanzumfrage der BLK und zur Einbeziehung der Daten der Haushaltsansatzstatistik des Statistischen Bundesamtes in die BLK-Bildungsfinanzumfrage	78
A.3.2	Vorschlag zur Veränderung des Funktionenplanes der staatlichen Haushalte und des Gliederungsplanes der kommunalen Haushalte	83
A.3.3	Verfahren für die Ermittlung der Versorgungsleistungen für die nationale und internationale Berichterstattung	89
A.3.4	Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 21. Oktober 1999 zur Änderung des Funktionenplans der staatlichen Haushalte für den Bereich Bildung und Wissenschaft sowie zur Veranschlagung der Versorgungs- und Beihilfeausgaben in den Haushalten der Länder	95
A.3.5	Bericht des Statistischen Bundesamtes über die Erhebung der Ausgaben und Einnahmen der Privatschulen	129
A.3.6	Musterkontenplan für kaufmännisch buchende Hochschulen	147

## Zusammenfassung

Der Ausschuss "Bildungsplanung" hat am 22. Februar 1996 eine Arbeitsgruppe "Bildungsfinanzen" mit dem Ziel eingerichtet, einen Bericht mit Empfehlungen zur Verbesserung der Vergleichbarkeit der Ausgaben und Kosten im Bildungswesen und zur Verbesserung der Aussagekraft von Bildungsfinanzdaten zu erarbeiten. Ihre Aufgabe war es, für den zu erstellenden Bericht auch Aussagen über Aufwendungen der privaten Haushalte und der Wirtschaft für Bildung und Ausbildung einzubeziehen, sich im wesentlichen jedoch auf die regionalisierten Daten von BLK und der amtlichen Statistik zu stützen.

Aufgrund dieser Arbeiten sieht der Ausschuss „Bildungsplanung“ die Ziele einer Berichterstattung über die Bildungsaufwendungen insbesondere darin, die finanziellen Anstrengungen der einzelnen Sektoren für die Bildung zu vergleichen, die Ausstattung der Bildungseinrichtungen und die Effizienz des Mitteleinsatzes zu beurteilen, die jeweilige Entwicklung zeitlich, aber auch im regionalen und internationalen Vergleich darzustellen und so ein umfassendes Bild über die Investitionen in das Humankapital und den daraus resultierenden Ertrag zu gewinnen. Er kommt zu den nachstehenden Folgerungen und Empfehlungen.

Die Vergleichbarkeit von Bildungsausgaben nach Bildungsbereichen, Ausgabearten und Regionen bereitet derzeit noch erhebliche Schwierigkeiten. Diese Schwierigkeiten sind - trotz einer Reihe eingeleiteter Maßnahmen zur Verbesserung der Vergleichbarkeit - im wesentlichen zurückzuführen auf

- eine fehlende Einheitlichkeit der Begriffsbestimmung der Ausgaben bzw. Kosten bei staatlicher und privater Ausbildung
- eine unvollständige Erfassung staatlicher Ausgaben für Bildung
- die Unvollständigkeit der Erfassung privater Ausgaben bzw. Kosten durch Unternehmen und private Haushalte
- die Heterogenität von Quellen amtlicher und nichtamtlicher Statistik bei der Erfassung von Bildungsausgaben und den damit verbundenen Problemen der wechselseitigen Anpassung methodischer Konzepte
- ein unzureichend einheitliches Konzept der Verknüpfung von Finanz- und Objektdaten in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht
- ein fehlendes bzw. unzureichendes Aus- und Bewertungssystem anhand einheitlicher bildungspolitischer Indikatoren für die Beurteilung bildungs- und regionalspezifischer



Unterschiede im nationalen, aber auch im internationalen Kontext.

Des Weiteren ist die nationale wie internationale Berichterstattung teilweise noch durch unzureichende Aktualität gekennzeichnet, welche die Verwertbarkeit für bildungspolitische Aussagen und Entscheidungen erschwert. Die Nutzung der technischen Möglichkeiten, die zu einer aktuelleren Berichterstattung beitragen können, werden als noch nicht ausgeschöpft angesehen.

Die Möglichkeiten, zu einer Verbesserung der Vergleichbarkeit der Bildungsausgaben zu gelangen, können zudem noch durch den Trend zu einer umfassenderen Budgetierung und Flexibilisierung bis hin zur Einführung von Globalhaushalten in wachsendem Maße beeinträchtigt werden, wenn dadurch der Ausweis der Ausgaben, insbesondere für Bildungseinrichtungen bzw. für Aufgabenbereiche und Ausgabearten, nur noch schwer möglich ist.

Andererseits ergeben sich aus einer umfassenderen Budgetierung und Flexibilisierung auch wesentliche Vorteile im Hinblick auf eine effizientere Handhabung öffentlicher Haushalte. Budgetierung und Flexibilisierung sind zugleich Ausgangspunkt für Überlegungen zum Übergang vom kameralen Prinzip zu einer kaufmännischen Rechnungslegung bei öffentlichen Einrichtungen. Insbesondere kaufmännisch buchende Hochschulen können den Gesichtspunkten einer größeren Effizienz und einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zu vergleichbaren Einrichtungen besser Rechnung tragen.

Im Zusammenhang mit den obengenannten Problemen, die einer besseren Vergleichbarkeit von Bildungsausgaben entgegenstehen und behoben werden müssen, sind von Bund und Ländern bereits eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet und von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung verabschiedet worden, die vom Ausschuss als vordringlich erachtet und als Teilberichte der Gesamtberichterstattung vorweggenommen wurden.

Diese Vorschläge beziehen sich auf

- eine Verbesserung des Erhebungsverfahrens bei der jährlichen Ermittlung der Bildungsausgaben und der Ausgabenstruktur zur beschleunigten und aktuelleren Bereitstellung von Bildungsfinanzdaten durch eine konsequentere Anwendung der Haushaltsansatzstatistik und eine sukzessive Verlagerung der Erhebung von der BLK zum Statistischen Bundesamt, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Erstellung und Vorlage des Bildungsfinanzberichts durch die BLK. (2. Juni 1997; K 97.21.Drs);<sup>1</sup>
- eine Änderung des Funktionenplans staatlicher Haushalte und des Gliederungsplanes kommunaler Haushalte zur besseren Erfassung von Bildungsausgaben einzelner

---

<sup>1</sup> vgl. Anhang A.3.1.

Bildungseinrichtungen (2. Juni 1997; K 97.22.Drs);<sup>2</sup>

- eine Einbeziehung der Versorgungsausgaben und Beihilfen im nationalen und internationalen Zusammenhang (20. Oktober 1997; K 97.42.Drs);<sup>3</sup>

Bezüglich dieser Vorschläge ergibt sich derzeit folgendes:

Die Verfahrensänderung zur einheitlichen und aktuelleren Ermittlung der Bildungsfinanzausgaben konnte erfolgreich umgesetzt werden.

Die Abstimmung zwischen der Bildungs- und Finanzseite zur Änderung des Funktionenplanes ist abgeschlossen. Die Finanzministerkonferenz hat am 21. Oktober 1999 dem vom Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ vorgelegten Vorschlag zur Neuordnung des Funktionenplans zugestimmt. Die danach vorgesehenen Veränderungen werden im Rahmen der neuen Haushaltssystematik von Bund und Ländern möglichst zeitgleich ab dem Jahr 2001 zugrunde gelegt. Die von der Bildungsseite geforderte Neugliederung des Funktionenplans wird dabei ebenso berücksichtigt, wie die von der Finanzseite geforderte unmittelbare Erfassung der Versorgungs- und Beihilfeausgaben bei den einzelnen Aufgabenbereichen. Das von der Bildungsseite befürwortete Verfahren zur Einbeziehung eines Versorgungs- und Beihilfezuschlags bleibt hiervon unberührt, da für diesen Vorschlag keine Veränderung des Funktionenplans erforderlich ist.

Des weiteren haben sich Bund und Länder zur Verbesserung der Vergleichbarkeit der Bildungsfinanzstatistik im nationalen wie im internationalen Zusammenhang auf nachstehende Vorschläge verständigt. Einige Vorschläge können dabei erst mittel- oder längerfristig verwirklicht werden.

Es wird empfohlen,

- in Anlehnung an die internationalen Gepflogenheiten auch für den nationalen Bereich die Bildungsausgaben nach den Sektoren Staat (inkl. Sozialversicherungen, aber ohne Unternehmen, die sich staatlichem Eigentum befinden), Private Haushalte, Private Organisationen ohne Erwerbszweck, Unternehmen und Internationale Organisationen/Ausland zu trennen.
- auch auf nationaler Ebene die Ausgaben für Bildungsleistungen im Sinne der revidierten ISCED 97 zu strukturieren.
- sowohl bei Vergleichen über die Gesamtaufwendungen öffentlicher Haushalte für das Bildungswesen als auch bei Vergleichen innerhalb des Bildungswesens verstärkt das Grundmittelkonzept anzuwenden. Im Bildungsfinanzbericht soll bei den zentralen Aussagen (u.a. bei langfristigen Übersichten insbesondere zu den Finanzierungsanteilen der Gebietskörperschaften) eine gleichwertige Darstellung nach dem Nettoausgabenprinzip

---

<sup>2</sup> vgl. Anhang A.3.2

<sup>3</sup> vgl. Anhang A 3.3

(jeweils einschließlich der Versorgungs- und Beihilfeausgaben nach dem Rentenversicherungsansatz und den tatsächlichen Ausgaben) erfolgen.

- die Ausgaben für Bildungsleistungen nach den Bereichen öffentliche Schulen/Hochschulen, private Schulen/Hochschulen, Nachhilfeunterricht, betriebliche Ausbildung im dualen System, Ausbildung von Beamtenanwärtern, Ausgaben der privaten Haushalte, Weiterbildung, Unterrichtsverwaltung sowie Ausbildungsförderung längerfristig zu erfassen. Hierbei sollte zwischen den Bildungsleistungen Bildung produzierender und die Bildung finanzierender Bereiche unterschieden werden.
- die Ausgaben und Einnahmen privater Kindergärten auch künftig auf der Basis fundierter Schätzwerte zu ermitteln, die auf den in der Jugendhilfestatistik nachgewiesenen Kindergartenplätzen, der im Rahmen des Mikrozensus ermittelten Anzahl der Kindergartenkinder sowie der öffentlichen Ausgaben für öffentliche Kindergärten beruhen. Es sollten alle Bestandteile unberücksichtigt bleiben, die nicht der eigentlichen Vorschulerziehung dienen und mithin keine Bildungsausgaben darstellen. Verpflegungsleistungen können vernachlässigt werden.
- zur Ermittlung der Aufwendungen der privaten Schulen künftig die Ergebnisse aus der durchgeführten Erhebung nach §7 BStatG fortzuschreiben und ggf. eine Wiederholungsbefragung auf der Grundlage von §7 BStatG unter den dort festgelegten zeitlichen Bedingungen in Erwägung zu ziehen.
- für die Aufwendungen der privaten Haushalte zu Bildungsleistungen Teilerhebungen anderer Institutionen heranzuziehen und entsprechend auszuwerten, um auf diesem Wege schrittweise zu einer vollständigeren Ermittlung der Bildungsleistungen der privaten Haushalte zu gelangen.
- eine Sondererhebung gemäß §7 BStatG über die jeweiligen Ausgaben und Einnahmen bei privaten Trägern von Weiterbildungseinrichtungen in Erwägung zu ziehen.
- auf eine gesonderte Erhebung zu den Nettokosten der dualen Ausbildungsgänge im öffentlichen Dienst zu verzichten und auf Schätzungen in Analogie zu den Bildungsaufwendungen für duale Ausbildung im Bereich der Wirtschaft zurückzugreifen.
- auch bei der Erfassung der Nettokosten für die Ausbildung von Beamtenanwärtern weiterhin auf eine gesonderte Erhebung zu verzichten und statt dessen die Voraussetzung für eine möglichst fundierte Schätzung zu schaffen.
- künftig die von der Bundesanstalt für Arbeit getätigten Ausgaben für Bildungs-, Weiterbildungs- und bildungsbezogene Fördermaßnahmen zu berücksichtigen und soweit zweckmäßig in die nationale und in die internationalen Berichterstattung einzubeziehen.
- direkte und indirekte Leistungen der öffentlichen Hand an private Haushalte bei der Ermittlung der Bildungsausgaben künftig soweit wie möglich zu erfassen und je nach

Berichterstattungskonzept zu berücksichtigen.

- die Ergebnisse zur betrieblichen Weiterbildung aus nationaler und internationaler Erhebung einer weitergehenden methodischen Überprüfung zu unterziehen und Möglichkeiten einer besseren Vereinheitlichung aufzuzeigen. Dabei sollten Aufwendungen für intern oder extern durchgeführte Weiterbildung getrennt ermittelt werden können.
- langfristig die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Bildungsfinanzen nicht mehr kameralistisch sondern kaufmännisch abzugrenzen, ohne dabei jedoch die Aussagekraft der bisherigen Statistiken zu verschlechtern. Ein Kontenrahmen für den Hochschulbereich sollte diese Entwicklung unterstützen. Er liegt für kaufmännisch buchende Hochschulen bereits vor und bedarf einer einheitlichen Umsetzung durch die Hochschulen mit entsprechender Unterstützung durch die Länder.
- bei der nationalen Berichterstattung zusätzlich Indikatoren zu berücksichtigen, die auch in internationalen Zusammenhängen Anwendung finden und ihre Aussagekraft bestätigt haben, gleichzeitig Anregungen aus dem nationalen Bereich zur Verbesserung der Methoden und Verfahren an den internationalen Bereich zu geben.
- Publikationen auch im nationalen Bereich via Internet verfügbar zu machen. Vorhandene Angebote von Bund und Ländern sowie des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Landesämter könnten durch einen einfachen "Link" in den geplanten „Deutschen Bildungsserver“, der zur Zeit gemeinsam von Bund und Ländern vorbereitet wird, integriert werden.



**Vorschläge zur Verbesserung der  
Bildungsfinanzstatistiken  
für die nationale und internationale Berichterstattung**

**Bericht (Langfassung)**



# 1. Vorbemerkungen

## 1.1 Auftrag des Ausschusses "Bildungsplanung"

Der Ausschuss "Bildungsplanung" hat am 22. Februar 1996 eine Arbeitsgruppe "Bildungsfinanzen" mit dem Ziel eingerichtet, einen Bericht mit Empfehlungen zur Verbesserung der Vergleichbarkeit der Ausgaben und Kosten im Bildungswesen und zur Verbesserung der Aussagekraft von Bildungsfinanzdaten zu erarbeiten. Die Empfehlungen sollten auch Aussagen zu den Bildungsausgaben des privaten Sektors und zu den Ausgaben der Wirtschaft für die duale Berufsausbildung enthalten. Die Arbeiten sollten sich vor allem auf regionalisierte Daten der Bildungsfinanzberichte der BLK und der amtlichen Statistik stützen. Weitere Quellen sollten genutzt werden, soweit dies notwendig und möglich ist.

Durch die Anregung des Ausschusses Bildungsplanung sind die Arbeiten des Projektes des BMBF "Bildungsausgaben der Bundesrepublik Deutschland" beim Statistischen Bundesamt in die Arbeitsgruppe der BLK miteinbezogen worden. Die Ergebnisse aus diesem Projekt, das sich mit der Verbesserung des deutschen Beitrags zur internationalen Bildungsfinanzberichterstattung befasst, sind in dem vorliegenden Bericht zusätzlich berücksichtigt.<sup>4</sup>

Eine Verbesserung der Aussagekraft und Indikatorenentwicklung der nationalen und der internationalen Statistiken unter Berücksichtigung der Datenermittlung, -klassifikation und bereitstellung, sind die zentralen Themen, die im vorliegenden Bericht angesprochen werden. Nationale und internationale Aspekte werden dabei gleichwertig behandelt. Die Qualität internationaler Datenmeldungen beruht allerdings auf der Qualität der nationalen Statistiken, da für internationale Zwecke in der Regel keine getrennten Erhebungen durchgeführt werden. Nationale wie internationale Klassifikationen müssen daher miteinander in Übereinstimmung gebracht werden. In den Fällen, in denen sich keine unmittelbare Vergleichbarkeit herstellen lässt, sollte Transparenz der Definitionen, der Daten und ihrer Aussagekraft sichergestellt werden.

Die Empfehlungen erstrecken sich auf Vorschläge zur Verbesserung der Erhebungssysteme bildungsfinanzstatistischer Daten, auf die Gestaltung des Aufbereitungs- und Veröffentlichungsprogramms sowie auf die Ausgestaltung des Analysesystems.

Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Vertretern des Bundes (BMBF) und der Länder (BY, HE, NW, BW, NI, SL, MV, TH), einem Vertreter der Finanzministerkonferenz, des

---

<sup>4</sup> Wichtige Teilergebnisse wurden vom Statistischen Bundesamt in Wirtschaft und Statistik veröffentlicht: Hetmeier, H.W., Lünemann, P., Methodik zur Abgrenzung, Gliederung und Ermittlung der Bildungsausgaben in Deutschland (WiSta 3/1996), Hetmeier, H.W., Brugger, P. Auswirkungen der Flexibilisierung und Globalisierung der Haushalte auf die Darstellung der Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur (WiSta 11/1997), Lünemann, P. Ansatz für einen vollständigeren Nachweis der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland: Verfahren zur Schätzung der Altersversorgung der Beamten (WiSta 12/1997).



Sekretariats der KMK, des Bundesinstituts für Berufsbildung, der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister<sup>5</sup> des Wissenschaftsrates, der Sozialpartner, des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung, des Instituts der deutschen Wirtschaft, des Statistischen Bundesamts und der Kommunalen Spitzenverbände.

Der Ausschuss hat zunächst gebeten, vordringlich erachtete übergreifende Einzelfragen zu behandeln. Hierzu sind zu nennen:

- Verfahren zur Vereinheitlichung des Erhebungsweges und der Aufbereitung beim Bildungsfinanzbericht der BLK durch verstärkte Einbeziehung und mittelfristige Übertragung von Aufgaben auf das Statistische Bundesamt. Die Kommission hat diesen Vorschlag zur Verfahrensänderung in ihrer Sitzung am 2. Juni 1997 zustimmend zur Kenntnis genommen.
- Vorschlag zur Veränderung des Funktionenplanes der staatlichen Haushalte und des Gliederungsplanes der kommunalen Haushalte. Die Kommission hat diesen Vorschlag in ihrer Sitzung am 2. Juni 1997 zustimmend zur Kenntnis genommen und ihn an die Finanzminister des Bundes und der Länder mit der Bitte um Einbeziehung in ihre Beratungen weitergeleitet.
- Verfahren für die Ermittlung der Versorgungsleistungen für die nationale und internationale Berichterstattung. Die Kommission hat diesen Vorschlag in ihrer Sitzung am 20. Oktober 1997 zustimmend zur Kenntnis genommen und ihn an die Finanzminister des Bundes und der Länder mit der Bitte um Einbeziehung in ihre Beratungen weitergeleitet.

Diese Vorlagen sind somit in den BLK-Gremien abschließend beraten und einer Entscheidung zugeführt worden. Im vorliegenden Bericht werden daher nur die hierzu relevanten Verfahrensempfehlungen erwähnt und die zugrundeliegenden Dokumente im Anhang aufgeführt.

## **1.2 Zielsetzung der Verbesserung der Bildungsfinanzstatistik**

An die Bildungsfinanzstatistik und die in ihr enthaltenen Daten über die Finanzen von Bildung und Forschung werden vielfältige Ansprüche gestellt. Sie dient zum einen der Rechnungslegung – dem Nachweis der Verwendung öffentlicher Gelder für Bildungs- und Ausbildungs- sowie für Forschungszwecke; sie dient des weiteren dem Nachweis der Ausgaben für Bildungs- und Ausbildungsaufgaben unter Einbezug auch privater Aufwendungen. Die Bildungsfinanzstatistik stützt sich hierzu im wesentlichen auf aggregierte Daten der Jahresrechnungslegungen der Gebietskörperschaften, ergänzt um Sondererhebungen aus dem

---

<sup>5</sup> seit November 1997 zugleich Vertreter der Finanzseite.

privaten Sektor. Die Gliederungsmerkmale entsprechen weitgehend der kameralen Systematik.

Die nationale und internationale Berichterstattung über den Stand und die Entwicklung von Bildungsfinanzen haben zum Teil unterschiedliche Zielsetzungen. Internationale Ziele der Berichterstattung über Bildungsfinanzen stellen derzeit in aller Regel auf Ergebnisse für das gesamte Bundesgebiet ab und versuchen anhand von Bildungsfinanz- und anderer ergänzender Indikatoren, wie z.B. Bevölkerung, Bildungsbeteiligung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ein möglichst umfassendes Bild über das Bildungswesen und dessen Entwicklung zu vermitteln. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind in der Regel zu berücksichtigen und die direkte Vergleichbarkeit mit dem Bild anderer Staaten anzustreben.

Die nationale Berichterstattung über Bildungsfinanzen ist derzeit eher auf eine Vergleichbarkeit von öffentlichen Bildungsausgaben nach Bildungsbereichen und Bundesländern ausgerichtet.

Die internationale Bildungsfinanzstatistik baut auf den entsprechenden nationalen Statistiken auf. Die internationalen Anforderungen, die trotz der Dominanz angelsächsischer Bildungssysteme auch die Besonderheiten des deutschen Bildungssystems berücksichtigen sollten (z.B.: duales System gegenüber nahezu ausschließlicher vollzeitschulischer Berufsbildung; Halbtagsunterricht gegenüber Ganztagsunterricht u.ä.), müssen daher aus nationalen Bildungsfinanzstatistiken bedient werden können und erfahren regelmäßig eine entsprechende Anpassung an internationale Zwecke.

Da mit der Art der Bereitstellung von Finanzmitteln zunehmend Anreize für Aktivitäten zur Erreichung bestimmter bildungspolitischer Ziele gegeben werden sollen, muss die Bildungsfinanzstatistik darüber hinaus auch Informationen für Wirkungsanalysen liefern. Das politische Ziel einer Leistungsverbesserung in Bildung und Ausbildung bei knappen Ressourcen muss durch einen effizienten Einsatz der Ressourcen unterstützt werden. Die Bildungsfinanzstatistik muss deshalb auch für Effizienzbetrachtungen ausreichend differenziert sein. Die bisher erstellte Bildungsfinanzstatistik kann diese zusätzlichen Anforderungen nur eingeschränkt erfüllen. Zu Wirkungsanalysen wäre z.B. ein Separieren der Finanzen nach Maßnahmen erforderlich; für Effizienzuntersuchungen ist eine Darstellung der Finanzen nach dem Verursachungsprinzip sinnvoll (z.B. Ausbildungskosten eines Absolventen).

Es besteht einvernehmlich die Auffassung, dass die Bereitstellung finanzstatistischer Daten insbesondere folgenden Zwecken dienen soll:

- **Aussagen über die finanziellen Anstrengungen einzelner Sektoren für den Bildungsbereich**

Die Frage nach der Angemessenheit und der Verteilung der finanziellen Lasten für Bildung ist nicht zuletzt in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen von besonderer Bedeutung. Hierfür werden Informationen über die Bildungsausgaben der einzelnen Sektoren (Wirtschaft, private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck, Staat) benötigt. Innerhalb des öffentlichen Bereichs steht die Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern,

Gemeinden und künftig u.U. auch der Europäischen Union im Mittelpunkt.

- **Aussagen über die Ausstattung der Bildungseinrichtungen mit finanziellen Ressourcen**  
Bildungseinrichtungen bzw. die von ihnen erbrachten Dienstleistungen sind wichtige Teile der Infrastruktur eines Landes. Art und Umfang der Bildungsausgaben werden vielfach eine wichtige Funktion zur Beurteilung der Qualität und Quantität des Bildungsangebots beigemessen. Auf der Grundlage soziodemographischer Merkmale werden die Bildungsausgaben als Indikator zur Beurteilung der Möglichkeiten, Bildung wahrzunehmen bzw. zur langfristigen Stimulierung der wirtschaftlichen Entwicklung herangezogen. Im Vergleich zwischen den Bildungseinrichtungen ist die finanzielle Ausstattung ein Maßstab zur Beurteilung der Bildungseinrichtungen im Wettbewerb untereinander.
- **Aussagen zur Effizienz des Mitteleinsatzes im Bildungsbereich**  
Die Bildungsfinanzen sind eine wichtige Größe für den Bildungsprozess. Zur Beurteilung der Effizienz des Mitteleinsatzes sind Verknüpfungen mit Informationen über die Entwicklung und die Ergebnisse des Bildungsprozesses (z.B. über die Teilnehmer und Absolventen) erforderlich. Die Analyse kann sich auf gleiche Bildungsgänge verschiedener Anbieter (z.B. Studienkosten an verschiedenen Universitäten) bzw. auf den Vergleich verschiedener Bildungsgänge (z.B. duale Ausbildung versus vollzeitschulische Berufsausbildung) erstrecken. Daher ist das finanzstatistische Datenangebot mit dem Informationsbestand von Schul-, Hochschul- und anderen Bildungsstatistiken zu harmonisieren.
- **Darstellung der Bildungsausgaben im Zeitvergleich**  
Informationen über die Bildungsausgaben sind kaum zu bewerten, wenn nur deren absolute Höhe bekannt ist. Für die angemessene politische Bewertung sind die Bildungsfinanzen im Zeitverlauf unter Berücksichtigung demographischer, wirtschaftlicher und anderer Veränderungen zu analysieren. Hierzu ist es erforderlich, die Bildungsfinanzen in einer Zeitreihe und vergleichbarer Form darzustellen.
- **Darstellung der Bildungsausgaben im regionalen und internationalen Vergleich**  
Von besonderem Interesse ist die Betrachtung der Bildungsausgaben im Vergleich zwischen den Ländern sowie mit den Bildungsfinanzen anderer Staaten. Wegen der Unterschiedlichkeit der Bildungssysteme gilt es besonders darauf zu achten, dass die Bildungsfinanzen in methodisch vergleichbarer Form dargestellt werden. Dabei sind insbesondere die von der OECD entwickelten methodischen Regelungen zu den Bildungsstatistiken zu beachten.
- **Aussagen zur Humankapitalbildung, für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen u. dgl.**  
Daten über Bildungsfinanzen werden für die verschiedensten Zwecke benötigt und ausgewertet. Berechnungen zum Humankapitalbestand und zur Analyse des ökonomischen Entwicklungspotentials einer Volkswirtschaft treten in jüngster Zeit wieder verstärkt in den Vordergrund (vgl. OECD "Human Capital Investment - An International Comparison, 1998"). Im Zuge einer immer stärker wissensbasierten Volkswirtschaft erfährt

die Bildung von Humankapital durch Aus- und Weiterbildung sowie durch Forschung und Entwicklung, Innovationen und neue Technologien im Verhältnis zur physischen Kapitalbildung ein größeres Gewicht. Berechnungen zur Bildung von Humankapital auf Ausgabenbasis beruhen auf den Ausgaben je Person und Bildungsbereich und der durchschnittlichen Ausbildungsdauer.

Die Finanzdaten können aber auch Ausgangspunkt für die Evaluierung bestimmter Projekte bzw. für die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen bestimmter politischer Entscheidungen im Bildungsbereich sein.

Für eine wirksame Darstellung der Ergebnisse auf der Grundlage der vorstehenden Ziele ist weiterhin folgendes notwendig bzw. zweckmäßig:

- **Aktualität**

Bildungsfinanzstatistiken müssen möglichst zeitnah die aktuelle Entwicklung wiedergeben, um politische Entscheidungen unterstützen zu können.

- **Präsentation**

Bildungsfinanzstatistiken sollten so aufbereitet werden, dass sie sowohl leicht zugänglich als auch handhabbar sind und die Möglichkeiten moderner Kommunikationstechnologien (z.B. Internet) genutzt werden können.

- **Rechenschaftslegung gegenüber den Parlamenten und der Öffentlichkeit**

Ergebnisse der Bildungsfinanzstatistiken dienen der Rechenschaftslegung gegenüber den Parlamenten und der Öffentlichkeit. Der überwiegende Teil der Bildungsausgaben ist öffentlich finanziert. Der größte Teil wird von der Verwaltung selbst im Rahmen der parlamentarischen Vorgaben für öffentliche Bildungseinrichtungen verausgabt.

### **1.3 Bildungsrelevante Statistiken - eine Übersicht**

Den obenstehend erläuterten Zielvorstellungen wird zur Zeit durch die amtliche Statistik zu großen Teilen entsprochen. Hauptsächlich wird dabei auf die Berichterstattung über die Ausgaben für Bildung und Ausbildung in Deutschland innerhalb verschiedener statistischer Veröffentlichungen zurückgegriffen. Hierzu gehören sowohl Publikationen der amtlichen Statistik als auch Veröffentlichungen anderer Stellen, die dazu ergänzend eigene Daten bereitstellen oder Daten der amtlichen Statistik entsprechend aufbereiten.

#### **1.3.1 Bildungsfinanzstatistik**

Die Bildungsfinanzstatistik nimmt, obwohl für die Bewertung bildungspolitischer Maßnahmen von zentraler Bedeutung, im Katalog der amtlichen Statistik einen vergleichsweise kleinen Raum ein. Im nationalen Bereich beruht sie im wesentlichen auf drei Säulen: der Haushaltsansatzstatistik, in der die geplanten Bildungsausgaben der Gebietskörperschaften zusammengestellt werden, der Jahresrechnungsstatistik, in der die Rechnungslegung der

öffentlichen Haushalte aufgestellt wird und schließlich der Hochschulfinanzstatistik, in der die Ist-Ausgaben und -Einnahmen durch die einzelnen Hochschulen aufgeschlüsselt werden. Dieses statistische Arbeitsprogramm wird zusätzlich ergänzt durch die jährlichen Bildungsfinanzberichte der BLK, die ihrerseits auf Auswertungen des StBA beruhen.

Durch diese drei regelmäßig jährlich wiederkehrenden Erhebungen (vgl. Anhang A.1.1) wird der überwiegende Teil der Aufwendungen der öffentlichen Haushalte für Bildung und Wissenschaft dokumentiert. Ergänzende aktuelle Zahlen liefert der jeweilige Bildungsfinanzbericht der BLK.

Bei den für die Bildungsfinanzen grundlegenden Statistiken handelt es sich - mit Ausnahme der Hochschulfinanzstatistik - um bereichsübergreifende Statistiken, die auf den Haushaltsplänen und Haushaltsrechnungen der Gebietskörperschaften basieren.

Ein - wenn auch begrenzter - Teil der öffentlichen Aufwendungen wird von der amtlichen Statistik noch nicht erfasst, da hierfür die erforderlichen Rechtsgrundlagen fehlen, die Haushaltssystematiken noch nicht entsprechend angepasst worden sind, oder diese Aufwendungen aus anderen Gründen bisher keinen Eingang in die amtliche Statistik finden (z.B. Aufwendungen der BA<sup>7</sup>).

Die Dokumentation der Aufwendungen für Bildung der privaten Bildungsanbieter, der privaten Haushalte und der Wirtschaft ist dagegen vergleichsweise lückenhaft. Hier liegen zur Zeit nur wenige Stichprobenerhebungen vor, die lediglich näherungsweise Aussagen über die tatsächlichen Aufwendungen zulassen. Hier sind zu nennen:

- Erhebung der Ausbildungskosten der privaten Wirtschaft für die duale Bildung (Bundesinstitut für Berufsbildung)
- Erhebungen zu den Weiterbildungskosten (Institut der Deutschen Wirtschaft, Bundesinstitut für Berufsbildung).

Diese Erhebungen werden in unregelmäßigen Abständen durchgeführt. Dabei handelt es sich um Stichprobenerhebungen, deren Ergebnisse mit einem zum Teil recht groben Raster jährlich fortgeschrieben werden.

Ergänzt werden die o.a. Erhebungen im Hochschulbereich durch regelmäßige analytische Untersuchungen. Das Statistische Bundesamt berechnet jährlich die FuE-Ausgaben der Hochschulen sowie finanzstatistische Kennzahlen für den Hochschulbereich. Die dabei angewandten Methoden wurden mit der KMK, dem BMBF und dem Wissenschaftsrat abgestimmt.

### **1.3.2      *Ergänzende Informationen zur Bildungsfinanzstatistik***

Durch die Statistikgesetzgebung von Bund und Ländern sind wesentliche Teile der

---

<sup>7</sup> vgl. auch Abschnitt 3.2.7

Bildungsstatistik direkt bei der amtlichen Statistik verankert. Dort sind sie im Bereich Bildung und Kultur<sup>8</sup> organisiert. Dieser umfasst die Schulstatistik mit den Zweigen allgemeine und berufliche Schulen, die Berufsbildungsstatistik für den Bereich der beruflichen Ausbildung und die Hochschulstatistik. Des weiteren zählen hierzu die Statistik für Ausbildungsförderung und die Statistik für Aufstiegsfortbildungsförderung.

Neben den Statistiken im Bereich Bildung und Kultur werden weitere bildungsrelevante Statistiken aus anderen Erhebungsbereichen für die Darstellung und Beschreibung der Bildungssituation herangezogen. Dazu zählen beispielsweise die Angaben der Bevölkerungsstatistik, hauptsächlich für die Ermittlung einwohner- oder jahrgangsbezogener Kennzahlen, aber auch die für die Bildungsfinanzberichterstattung wesentlichen Zweige der Statistik der Haushaltswirtschaft, die Haushaltsansatzstatistik sowie die jährlichen Rechnungsstatistiken. Die Statistik der Jugendhilfe wird für Aussagen über Kindergärten und ähnliche Erziehungseinrichtungen herangezogen. Auch die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ist hier zu erwähnen, auf deren Grundlagen unter anderem die auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) bezogenen Kennzahlen berechnet werden.

### **1.3.3      *Berichterstattung für die international vergleichende Bildungsfinanzstatistik***

In den letzten Jahren sind neben die Anforderungen der nationalen Berichterstattung zunehmend Arbeiten getreten, die im internationalen Rahmen anfallen. Statistiken mit internationalen Vergleichsmöglichkeiten, wie sie durch Organisationen wie UNESCO, OECD, oder EU/EUROSTAT aufgestellt werden, dienen einerseits der gemeinsamen Ausrichtung der bildungspolitischen Arbeit, andererseits ermöglichen sie die Einschätzung der eigenen Position innerhalb der Bildungssysteme der jeweiligen Staatengemeinschaft.

Im einzelnen werden in diesem Zusammenhang die folgenden internationalen Veröffentlichungen im Bildungsbereich durch die amtliche Statistik unterstützt:

- Bildung auf einen Blick (engl.: Education at a Glance; EAG); jährliche Veröffentlichung der OECD mit bildungsfinanzstatistischen Indikatoren zum Vergleich der OECD-Mitgliedstaaten.
- Bildungspolitische Analyse (engl.: Education Policy Analysis; EPA); jährliche Veröffentlichung der OECD mit Aufsätzen zu bildungspolitischen Themen.
- Schlüsselzahlen zum Bildungswesen (engl.: Key-Data on Education) bzw. Schlüsselzahlen zur Berufsbildung (engl.: Key-Data on Vocational Training) in der Europäischen Union, in denen - vergleichbar mit dem EAG - einige bildungsfinanzstatistische Indikatoren für die EU-Mitgliedstaaten ausgewiesen sind
- UNESCO-Jahrbuch für Bildung.

---

<sup>8</sup> hierzu und zu den folgenden Textpassagen vgl.: StBA, Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik, Wiesbaden 1997

Insbesondere für die international vergleichende Darstellung erfolgen Datenlieferungen nach den gemeinsamen UOE-Fragebögen (UNESCO, OECD, EUROSTAT). Dabei werden die Daten nach internationalen Definitionen und entsprechenden Klassifikationskriterien nach den Bildungsstufen der ISCED-Schlüssel (International Standard Classification of Education) ermittelt.

## **2. Möglichkeiten und Probleme bei der Bereitstellung finanzstatistischer Bildungsdaten**

Obwohl die amtliche Statistik den vorstehend aufgeführten Zielvorstellungen weitgehend entspricht, treten in Deutschland für eine im nationalen wie internationalen Kontext notwendige und zweckmäßige Erfassung und Bereitstellung von Bildungsfinanzausgaben eine Reihe von Schwierigkeiten auf. Sie haben zum Teil ihre Ursache in der im Verhältnis zu anderen Ländern außerordentlich vielschichtigen Struktur der öffentlichen und privaten Bereitstellung von Finanzmitteln für Bildung. Des weiteren werden sie auch durch die Vielfalt der im föderalen Staat gewachsenen Bildungseinrichtungen und -strukturen bewirkt.

Zwei Problembereiche aus nationaler wie internationaler Sicht sollen hier näher beleuchtet werden:

### **1. Abgrenzung der Bildungsausgaben, Art der Aufwendungen und der Analyse**

Der erste Problembereich betrifft die Abgrenzung derjenigen Aufwendungen, die jeweils als Bildungsaufwendungen zu zählen sind und die Art und Weise, wie diese Aufwendungen (Ausgaben bzw. Kosten) im einzelnen definiert bzw. dargestellt werden sollen (Durchführungs- bzw. Finanzierungskonzept).

Für die Erfassung, Auswertung und Darstellung von Bildungsausgaben im nationalen wie internationalen Zusammenhang ist die Definition des Geltungsbereichs dessen, was unter Bildung verstanden werden soll, von ausschlaggebender Bedeutung. Abhängig von den jeweils verfolgten nationalen bzw. internationalen Zwecken kann die zugrundegelegte Definition der Bildung in der Regel einzelne Teilbereiche ausklammern oder zusätzlich einbeziehen. Hinzu kommt bei internationalen Definitionen der Bildung in der Regel noch das Erfordernis einer allgemeiner gehaltenen Begriffsbestimmung. Dies kann zu einer geringeren als der im nationalen Zusammenhang üblichen Trennschärfe führen.

Die finanzstatistische Erfassung der Daten entweder nach kameralistischem oder kaufmännischem Rechnungssystem bedingt, dass die Bildungsfinanzdaten damit entweder als Ausgaben oder Kosten ausgewiesen werden.



Die Analyse der Bildungsausgaben kann unter den Blickwinkeln erfolgen, wer das Bildungsangebot erbringt und die Ausgaben hierfür leistet (Durchführungskonzept) bzw. wer die Bildungsausgaben finanziert (Finanzierungskonzept)

Die Ausgaben nach dem Durchführungskonzept werden benötigt, wenn in Verbindung mit nichtmonetären Daten (z.B. Zahl der Studierenden oder der Absolventen) die effiziente Mittelverwendung bzw. die Ausgaben verschiedener Bildungsgänge miteinander verglichen werden sollen. Angaben nach dem Finanzierungskonzept geben insbesondere Aufschluss über die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen dem öffentlichen und privaten Bereich einerseits und zwischen den verschiedenen Ebenen des öffentlichen Bereichs (Bund, Länder und Gemeinden) andererseits.

Die Bildungsausgaben beziehen sich zur Zeit in der Regel auf die Ausgaben für den Bildungsprozess (Ausgaben für die Produktion der Bildungsdienstleistungen). In Teilbereichen schließen sie aber auch die Ausgaben für den Lebensunterhalt der Bildungsteilnehmer ein.

## 2. Bereitstellung und Klassifikation der Daten für den Bildungsbereich.

Während sich die Erfassung der Ausgaben für Bildung im internationalen Bereich weitgehend einheitlich am Bildungsbegriff nach der Definition der International Standard Classification of Education (ISCED) orientiert, unterliegt sie im nationalen Bereich abhängig vom Informationsinteresse einer unterschiedlichen Schwerpunktsetzung. Für eine umfassende Information müssen Bildungsstatistiken auch Daten der Aktivitäten für Bildung im nichtöffentlichen Bereich erfassen. Sowohl bei der Erfassung der Objektdaten als auch bei den Finanzdaten bestehen dementsprechend noch Datenlücken.

Folgende Problemfelder der Bildungsfinanzstatistik sind dabei zu nennen:

- Finanzdaten für den Bildungsbereich liegen nur für die öffentlichen Haushalte in jährlichen Statistiken und vereinheitlichter Untergliederung vor. Doch auch hier ergeben sich noch eine Reihe ungelöster Fragen und Gesichtspunkte unzureichender Vergleichbarkeit. Sie resultieren aus der Verschiedenartigkeit der Bildungseinrichtungen in den einzelnen Ländern und aus der zunehmenden Tendenz zu einer Flexibilisierung der Haushalte und zu Globalhaushalten. Ferner liegen einige Ausgaben der öffentlichen Haushalte in teilweise hochaggregierten und damit nicht weiter aufteilbaren Werten vor (z.B. Versorgungsbezüge, vgl. Anhänge A.3.3 und A.3.4).
- Die unterschiedliche Praxis der Datendarstellung und -bereitstellung erschweren ihrerseits die Vergleichbarkeit der Länder.
- Für den nicht öffentlichen Bereich sind nur vereinzelt Studien verfügbar, die auf der Grundlage von Stichproben und Hochrechnungen Näherungswerte ausweisen. Dabei handelt es sich von der Systematik her um vergleichsweise wichtige und in ihrer Höhe nicht zu vernachlässigende Aufwendungen, z.B. die betrieblichen Ausbildungskosten und die Weiterbildungsaufwendungen der Wirtschaft und der privaten Haushalte.



- Die Zusammenführung von Finanz- und Objektstatistiken stößt an ihre Grenzen, wenn die Kategorisierungen der Merkmale nicht deckungsgleich sind. Damit ergeben sich Probleme bei der Entwicklung und Bereitstellung von Indikatoren, wenn diese aussagekräftig sein und einen Vergleich der Ergebnisse von Bildungsaufwendungen erlauben sollen.

## **2.1. Derzeitige Möglichkeiten und Probleme des Vergleichs im nationalen**

### **Kontext**

Die Finanzierung der Bildungsaufwendungen in Deutschland erfolgt überwiegend durch die öffentlichen Hände. Die Definitionen der Bildungsaufwendungen und deren Ermittlung konzentriert sich deshalb in aller Regel auf öffentliche Leistungen. Dies gilt auch für Vergleiche der Aufwendungen im Hinblick auf die einzelnen Bildungsbereiche und für regionale Vergleichsanalysen auf Länderebene.

Eine zusammenhängende Betrachtung unter zusätzlicher Berücksichtigung privater Aufwendungen für Ausbildung und Weiterbildung fehlt weitgehend. Die Zusammenschau wird dabei durch Lücken in den Daten und durch Erhebungen erschwert, die nur in unregelmäßigen Abständen durchgeführt werden.

#### **2.1.1 Nationaler Bildungsbegriff bei öffentlichen Bildungsausgaben**

Ausgehend von der Finanzstatistik ist der Bereich Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur und kirchliche Angelegenheiten (vgl. BLK-Bildungsfinanzberichte) im Funktionenplan der staatlichen Haushalte in der Hauptfunktion 1 zusammengefasst. Diese wiederum untergliedert sich in 9 Oberfunktionen mit jeweils maximal 9 Funktionen. Im Bildungsfinanzbericht werden bisher lediglich die Oberfunktionen 12 bis 15 berücksichtigt.

Neben dieser, ausschließlich am Funktionenplan orientierten Abgrenzung des Bildungsbereiches, wird häufig eine Abgrenzung nach dem "Bildungsbudget" gewählt. Das Bildungsbudget im engeren Sinne umfasst die statistischen Ausgaben für den gesamten Bildungsbereich in der Abgrenzung des Bildungsgesamtplans<sup>9</sup>. Hierzu gehören der Elementarbereich und die außerschulische Jugendbildung, der Schul- und Hochschulbereich, die Weiterbildung, Förderungsmaßnahmen und die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern.

---

<sup>9</sup> vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Bildungsgesamtplan, 2 Bde., Stuttgart 1973. Der Bildungsgesamtplan wurde 1982 fortgeschrieben (vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 9/2012 vom 1.10.1982) - er wurde jedoch nicht verabschiedet; vgl. BMBF, Grund- und Strukturdaten, 1996, S. 328

Bei der Berichterstattung im Bildungsfinanzbericht der BLK aber auch im Rahmen des Bildungsbudgets sind Ausgaben für Versorgung und Beihilfen nicht enthalten.

Ausgaben für Aus- und Weiterbildung, soweit sie von der Bundesanstalt für Arbeit getätigt werden, sind nicht enthalten.

## **2.1.2      *Aufwendungen in der nationalen Berichterstattung***

### **2.1.1.2      *AUSGABEN UND KOSTEN***

Probleme bei der Ermittlung der Bildungsausgaben der gesamten Volkswirtschaft bereitet das sehr vielgestaltige Bildungswesen in Deutschland. Beispielsweise können Bildungseinrichtungen von öffentlichen Trägern (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung), privatgewerblichen Trägern und freien Trägern betrieben werden. Da darüber hinaus der Anteil der von den einzelnen Gruppen erbrachten Bildungsleistungen je nach Bildungsstufe variiert, stellt sich sowohl im Zuge der Berechnung eines Gesamtbudgets Bildung als auch beim Vergleich der Bildungsausgaben der verschiedenen Träger die Frage nach der Vergleichbarkeit der von den Trägern bereitgestellten Daten. Grundsätzlich erfolgt die finanzstatistische Erfassung der Bildungsressourcen entweder auf der Basis des kameralistischen (überwiegend im öffentlichen Sektor bzw. bei Organisationen ohne Erwerbszweck) oder des kaufmännischen Rechnungssystems (im Wirtschaftssektor, im Staatssektor in der Regel bei aus den Kernhaushalten ausgegliederten Bereichen, z.B. einzelnen Hochschulkliniken)<sup>10</sup>. Das bedeutet, dass in dem kameralistischen Bereich Ausgaben und Einnahmen erfasst werden, während im kaufmännischen Rechnungswesen Aufwendungen bzw. Kosten nachgewiesen werden. Zwischen den nach kameralistischen und kaufmännischen Konzepten für eine bestimmte Rechnungsperiode ermittelten monetären Größen können beträchtliche methodisch bedingte kurzfristige Unterschiede bestehen<sup>11</sup>. So werden bei den Bildungsausgaben des Staates Ausgaben für die Errichtung von Schulgebäuden im vollen Umfang in die Ausgaben der Rechnungsperiode einbezogen, bei den kaufmännisch buchenden Einrichtungen aber nur in der Höhe der Abschreibungen. Fremdkapitalzinsen sind – sofern hierzu eine Bemächtigung besteht – in den Aufwendungen enthalten, während in der kameralistischen Buchführung weder Zins- noch Tilgungszahlungen in die Ausgaben für den Aufgabenbereich Bildung einbezogen werden.

---

<sup>10</sup> Eine simultane Ermittlung der Daten bei den Rechnungssystemen findet nur in Einzelfällen statt. So z.B. im Rahmen sogenannter Experimentierklauseln, die den Kommunen in bestimmten Ländern neben dem weiterhin zwingenden kameralistischen Haushaltsabschluss die Erprobung einer Umstellung ihres Budgets auf die kaufmännische Rechnung gestattet, oder aber der Krankenhausstatistik, die die Erfragung der Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen auf der Grundlage der kaufmännischen Buchführung zulässt.

<sup>11</sup> Siehe Sturm, R.: Neufassung der statistischen Berichterstattung über die öffentlichen Finanzen bei zunehmender Anwendung kaufmännischer Rechnungssysteme, 1995 sowie Baetge, J.: Bilanzen, 1994. Langfristig heben sich natürlich solche Unterschiede auf.

Da der überwiegende Teil der Bildungsausgaben von öffentlichen Haushalten geleistet wird und hier das kameralistische Rechnungssystem noch überwiegt, lehnt sich der diesem Bericht zugrunde gelegte Ausgabenbegriff eng an die kameralistischen Prinzipien der öffentlichen Haushaltswirtschaft an.<sup>12</sup> Zu den Bildungsausgaben rechnen im einzelnen Personalausgaben, Sachausgaben sowie die Ausgaben für Baumaßnahmen und andere Investitionsgüter. Unberücksichtigt bleiben Zins- und Tilgungsausgaben. Wenden Einrichtungen kaufmännische Rechnungssysteme an, weisen also Aufwand bzw. Kosten nach, so sind Abschreibungen, Finanzierungsaufwendungen und kalkulatorische Kosten (z.B. kalkulatorische Eigenkapitalzinsen, kalkulatorische Mieten) zu eliminieren. Ausgaben für Investitionen sollen entsprechend den tatsächlichen Ausgaben der jeweiligen Rechnungsperiode zugerechnet werden (Bruttozugänge der Anlagegüter)<sup>13</sup>. Diese Beispiele machen deutlich, dass die verwendete Ausgabendefinition schon bei der Erfassung der monetären Daten zu berücksichtigen ist.

#### **2.1.2.2 ZAHLUNGSSTRÖME**

Die Einbeziehung von Bildungsfinanzierung durch die Wirtschaft, durch private Organisationen ohne Erwerbszweck und durch die privaten Haushalte führen zu noch größerer Vielgestaltigkeit einer Übersicht über Aufwendungen für Bildung und entsprechenden Erschwernissen bei ihrer realistischer Erfassung, wenn die vielfältigen gegenseitigen Zahlungsverflechtungen ergänzt werden (vgl. Anhang A 2.1).

#### **2.1.3 Zur Darstellung von Bildungsausgaben**

Bildungsausgaben werden sowohl nach dem Durchführungs- als auch nach dem Finanzierungskonzept ermittelt (vgl. Anhang A 1.5). Beide Konzepte sind statistisch-technisch miteinander verbunden. Eine eindeutige Zuordnung zum Durchführungs- oder zum Finanzierungskonzept kann im Einzelfall Probleme bereiten, schließlich kennt das Bildungswesen in Deutschland Gebietskörperschaften und andere Institutionen, die einerseits eigene Bildungsmaßnahmen durchführen, sich gleichzeitig aber auch an der Finanzierung externer Maßnahmen beteiligen.

#### **2.1.4 Verfügbarkeit von Finanzdaten**

Über die amtliche Statistik sind nur Informationen über Aufwendungen verfügbar, die in den staatlichen und kommunalen Haushalten auch als Ausgaben ausgewiesen werden und entsprechend in die Jahresrechnungsstatistik der öffentlichen Haushalte eingehen. Ferner

---

<sup>12</sup> Mit der Umsetzung der in diesem Bericht als Empfehlung genannte vollständige Umstellung des staatlichen Bereichs auf ein kaufmännisches Rechnungssystem, ist auch eine entsprechende Neufestlegung des Ausgabenbegriffs notwendig

<sup>13</sup> Die Abgrenzung der Ausgaben lehnt sich an die im Rahmen der Forschungsstatistiken entwickelten Grundsätze an. Siehe hierzu OECD: Frascati Manual 1993, 1994, S. 91 ff..

werden die Ausgaben der kaufmännisch buchenden Hochschulkliniken über die Hochschulfinanzstatistik erfasst.

Angaben über Aufwendungen der Wirtschaft und der privaten Haushalte für die Bildung sind dagegen bisher nur über vereinzelt ausgeführte Erhebungen bzw. deren Fortschreibung zugänglich. Sie werden, wenn überhaupt, bei den nationalen Statistiken und in den internationalen Datenmeldungen zum Teil in Form fortgeschriebener, aber auch geschätzter Zusetzungen berücksichtigt.

Derartige Datenlücken decken rein quantitativ ein breites Spektrum im Umfang ab. Ähnlich vielschichtig können sie hinsichtlich der Charakteristika ihrer Erscheinungsform und ihrer inhaltlichen Bedeutung für die Statistik sein.

Einige Lücken sind sicherlich von geringer Größe, so dass ihre Ergänzung im Hinblick auf die Zahlenwerte in den überarbeiteten Statistiken nur marginale Änderungen der Ergebnisse hervorrufen würden. Derartige Lücken sollten auch weiterhin nicht geschlossen werden, vor allem wenn ihre Schließung entweder aus organisatorischen oder rechtlichen Gründen nicht möglich oder doch nur mit sehr großem Aufwand zu leisten ist. Andere Lücken sind jedoch durch ihren voraussichtlichen Umfang oder ihre politische Bedeutung erheblich, so dass auch größere Anstrengungen zu ihrer Beseitigung zu rechtfertigen wären. Kann eine Lücke durch geänderte Verfahren, Methoden oder Kategorisierungen nicht geschlossen werden, steht immer noch der Weg über die gelegentliche Bestimmung von Referenzwerten in einzelnen Erhebungen und deren entsprechende Fortschreibung zur Verfügung. Als zusätzliche Möglichkeit bleibt die auch bisher vielfach geübte Praxis einer mehr oder minder zutreffenden Schätzung erhalten, wo genauere Werte nicht zur Verfügung stehen.

Gegenwärtig lassen sich auf nationaler Ebene die folgenden Problembereiche kennzeichnen, die auf einer ausgegliederten Datenerfassung, auf unregelmäßigen Erhebungen oder fehlenden Angaben beruhen:

- Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit
- Ausgaben der privaten Kindergärten
- Ausgaben der privaten Schulen
- Ausgaben der Schulen des Gesundheitswesens und der Landwirtschaft
- Ausgaben für die Ausbildung der Beamtenanwärter
- Ausgaben für die duale Ausbildung im öffentlichen Dienst
- Ausgaben der privaten Haushalte
- Ausgaben der privaten Einrichtungen der Weiterbildung

- Altersversorgung und Beihilfen der Beamten<sup>14</sup>
- interne Weiterbildung der Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes
- Transferleistungen, Steuererleichterungen, Vergünstigungen für Betriebe und private Haushalte

### **2.1.5 Klassifikationsprobleme nationaler Bildungsfinanzstatistiken**

Die Klassifikation nationaler Bildungsfinanzstatistiken orientiert sich an der Gliederung des Funktionenplanes der staatlichen Haushalte bzw. des Gruppierungsplanes der kommunalen Haushalte. Diese entsprechen im Bildungs- und Wissenschaftsbereich weitgehend einer institutionellen Gliederung nach Bildungseinrichtungen, wobei diese aber nicht eindeutig vorgenommen worden ist. So sind teilweise zwei oder mehr Bildungseinrichtungen unter einer Funktion zusammengefasst (z.B. Grund- und Hauptschulen (F 121), Universitäten, Gesamthochschulen u.ä. (F 131). Auch werden Positionen, die einer bestimmten Institution zurechenbar sind, unter Sammelfunktionen ausgewiesen (F 129, F 139, F 149, F 159).

Dies führt dazu, dass eine klare Abgrenzung von Bildungsbereichen nur bedingt möglich ist. So stößt man bei folgenden Fragestellungen für den Schulbereich an die Grenzen einer originären Auswertung durch die amtliche Statistik:

Ausgaben (Personal, Investitionen, Nettoausgaben, Grundmittel) liegen isoliert nicht vor:

- für/pro Grundschüler(innen), da Ausgaben für Grundschulen nur in Verbindung mit den Hauptschulen verfügbar sind;
- für/pro Hauptschüler(innen), da Ausgaben für Hauptschulen nur in Verbindung mit Grundschulen verfügbar sind;
- für/pro Schüler(innen) in der Sekundarstufe I, da Ausgaben nur für den Bereich Sekundarstufe I bei den Hauptschulen (dort zusammen mit den Grundschulen (= Primarbereich)), bei den Gymnasien und Gesamtschulen (dort zusammen mit dem Bereich Sekundarstufe II) vorliegen;
- für/pro Schüler(innen) in der Sekundarstufe II, da diese Werte nur mit den Werten für den Sekundarbereich I zusammen vorliegen;
- für/pro Schüler(innen) in der Berufsvorbereitung, im Berufsgrundbildungsjahr u.ä., da diese Werte nur mit den beruflichen Schulen zusammen erfasst werden;
- für eine eindeutige Ausgabenermittlung nach Bildungs- oder Schularten auch unter Einbeziehung der Ausgaben für Ausbildungsförderung, Schülerbeförderung und (teilweise) Modellversuche, da diese Werte nur global für den gesamten Schulbereich verfügbar sind.

Vergleichbares gilt für den Hochschulbereich in Bezug auf Ausbildungsförderung, Studentenwohnraum und sonstige Maßnahmen. Diese werden nur insgesamt für Hochschulen ausgewiesen. Eine Aufteilung auf Hochschularten oder einzelne Hochschulen ist nicht möglich. So werden im Hochschulbereich (OF 13) auch die Mittel für die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Sonderforschungsbereiche ausgewiesen. Eine genaue Identifikation dieser Mittel und damit die Möglichkeit ihrer Herausnahme aus dem

---

<sup>14</sup> Nach der Neuordnung des Funktionenplanes ist künftig jedoch eine Grobgliederung vorgesehen. Für den Bildungsbereich wird danach eine Erfassung der Versorgungsausgaben getrennt nach Schul- und Hochschulbereich

Hochschulbereich, ist aber teilweise dadurch behindert, dass in einigen Länderhaushalten hierunter auch die Grundausstattungen verbucht werden. Ebenso sind in den Hochschulkliniken die Aufwendungen für Lehre, Forschung und Krankenbehandlung zusammen aufgeführt. Letztere sind zum Teil jedoch über die Einnahmen identifizierbar. Für die Forschungsaufwendungen sind Anteilsparameter anzuwenden.

Die gesamtgesellschaftlichen Aufwendungen für die Fort- und Weiterbildung sind nur zu einem geringen Teil in der amtlichen Statistik verfügbar, da hierfür der überwiegende Teil der Ausgaben privatwirtschaftlich erbracht wird. Aufwendungen für Volkshochschulen, Lehrerfortbildung und sonstige Weiterbildung werden in der amtlichen Statistik nur in dieser Klassifikation ausgewiesen.

Um Werte für diese Fragestellungen unter den gegebenen Bedingungen zu ermitteln, müssen Annahmen und Parameter über die Aufteilung der Mittel innerhalb der aggregierten Kategorien bestimmt werden (vergleiche hierzu Abschnitt 3.2). Dies kann aber nur eine vorübergehende Verfahrensweise sein. Mittelfristig sollte eine Anpassung der Klassifikation von Bildungsfinanzdaten erfolgen (vergleiche hierzu Abschnitt 3.1).

#### **2.1.6 *Haushaltsführung und Entwicklungstendenzen im öffentlichen Haushaltswesen***

Beträchtliche Finanzmittel werden von den Gebietskörperschaften für den Bildungsbereich ausgegeben. Daher ist es nicht verwunderlich, dass auch über die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems und über die Verfeinerung des Rechnungswesens zur Überwachung und Steuerung des Mitteleinsatzes diskutiert wird.

Der Trend im Bereich des öffentlichen Haushaltswesens geht in den letzten Jahren konsequent in die Richtung einer flexibleren Handhabung der zugeteilten Budgets (vgl. Anhang A.1.6). Zunehmend werden, in Abkehr von der ehemals starr durchgehaltenen Bindung an die einmal festgelegten Titel oder Gruppen, Möglichkeiten zum flexiblen Einsatz der finanziellen Mittel genutzt, wie sie in den haushaltstechnischen Richtlinien der Gebietskörperschaften<sup>15</sup> niedergelegt sind.

In den letzten Jahren wurden von den einzelnen Gebietskörperschaften bereits unterschiedliche Wege beschritten, um sowohl auf der Grundlage bestehender Ordnung eine effizientere Verwendung der Finanzmittel zu erreichen als auch um neue Varianten der Bildungsfinanzierung zu erproben. Während einige Länder sich darauf beschränken, das vorhandene Haushaltswesen flexibler zu gestalten, gliedern andere Gebietskörperschaften Bildungseinrichtungen ganz aus ihrem Haushalt aus und übertragen die Verantwortung für Zuordnung und Verteilung der Mittel in unterschiedlichem Maße auf dieselben.

---

ermöglicht.

<sup>15</sup> vgl. z.B. Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes (HRB)

Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Aussagekraft der Finanzstatistiken für den Bildungsbereich. Während Aussagen über die öffentliche Finanzierung der Bildungseinrichtungen bei Verwendung des Grundmittelkonzepts auch weiterhin möglich sein dürften, gehen die notwendigen Informationen über den Mitteleinsatz für die Produktion der Bildungsdienstleistungen in der Jahresrechnungsstatistik zum Teil verloren. Dies ist unproblematisch für den Hochschulbereich, da die ausgegliederten Einrichtungen nach dem Hochschulstatistikgesetz zur Hochschulfinanzstatistik meldepflichtig sind. Dies gilt jedoch nicht für den Schul- und Weiterbildungsbereich (z.B. Volkshochschulen). Probleme wirft auch das Nebeneinander von kameralen und kaufmännischen Rechnungssystemen auf, weil die kaufmännisch abgegrenzten Finanzdaten nur näherungsweise in die Kameralistik umgesetzt werden können. Auch kann eine Mittelzuweisung zu den Stellen, welche die Mittel verantwortlich bewirtschaften, dazu führen, dass im Rahmen der Kameralistik keine ausreichende Gliederung nach Aufgabenbereichen mehr erfolgt. Bei einer längerfristig angestrebten Einführung eines einheitlichen kaufmännischen Rechnungswesens ist zu beachten, dass dies mit einer Anpassung der statistischen Rechtsgrundlagen und einer Modifizierung der bildungsstatistischen Konventionen auf nationaler und internationaler Ebene einhergehen muss. Zu beachten ist auch, dass ein kaufmännisches Rechnungswesen u. U. dazu führt, dass die für eine aussagefähige Bildungsfinanzstatistik erforderlichen Informationen nicht mehr bei den Finanzministerien, sondern nur noch bei den einzelnen Bildungseinrichtungen vorliegen. Dies würde eine gänzlich andere Statistik (ähnlich der Hochschulfinanzstatistik) auch für die anderen Bildungsbereiche erforderlich machen.

### **2.1.7 Nationale Bildungsfinanzindikatoren**

Der methodische Aufbau und die Ermittlung von Bildungsindikatoren zur Darstellung des Bildungswesens bzw. von Teilbereichen desselben und im Verhältnis zu den Rahmendaten anderer Politikbereiche, wie zur Bevölkerung, zur Wirtschaft und zum Arbeitsmarkt, sind in Deutschland verglichen mit den Entwicklungen in anderen Ländern derzeit noch nicht besonders ausgeprägt.

Allerdings sind in jüngster Zeit in Deutschland Kennzahlen für die Ausgaben im Schulbereich und für Hochschulen entwickelt und teilweise bereits auch dargestellt worden.

- **Schulbereich**

Die Kennzahlen im Schulbereich beziehen sich auf die laufenden Ausgaben je Schüler für allgemeinbildende und berufliche Schulen und auf einen Vergleich dieser Angaben auf die Länder untereinander.<sup>16</sup>

Bei der Ermittlung dieser Kennzahlen stellt die Verknüpfung von Objekt- und Finanzdaten ein

---

<sup>16</sup> Lünemann, P., Methodik zur Darstellung der öffentlichen Ausgaben für schulische Bildung nach Bildungsstufen sowie zur Berechnung finanzstatistischer Kennzahlen für den Schulbereich (WiSta 2/1998).

besonderes Problem dar, da in der amtlichen Statistik die Klassifikation der Objektdaten (Schüler, Lehrer) mit derjenigen der Finanzdaten<sup>17</sup> nicht übereinstimmt. Die Verknüpfung ist nur mittels Zwischenschritten und ergänzender Annahmen möglich. Des weiteren ist auf der Grundlage eines vom Unterausschuss "Schuldaten" der KMK in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt erarbeiteten Verfahrens zur Berechnung der Personalausgaben je Schüler, vom Statistischen Bundesamt auch ein Verfahren zur Berechnung für Ausgaben je Schüler nach Schularten und ISCED-Stufe erarbeitet worden<sup>18</sup>.

- Hochschulen<sup>19</sup>

Der Ausschuss für die Hochschulstatistik hat am 21. Juni 1996, auf der Grundlage von Empfehlungen der KMK und der HRK folgende monetären Indikatoren für den Hochschulbereich beschlossen:

- Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung an Hochschulen je Einwohner,
- Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung an Hochschulen je Studierenden,
- Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung an Hochschulen in Bezug zum  
Gesamtetat,
- Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung an Hochschulen in Bezug zum  
Bruttoinlandsprodukt,
- Laufende Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung je Studierenden,
- Laufende Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung je Absolvent,
- Laufende Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung je Professorenstelle,
- Drittmittel je Professorenstelle,
- Verwaltungseinnahmen je Professorenstelle,
- Ausgaben (Grundmittel) für Forschung und Entwicklung an Hochschulen je Einwohner,
- Ausgaben (Grundmittel) für Forschung und Entwicklung an Hochschulen in Bezug zum  
Gesamtetat,
- Ausgaben (Grundmittel) für Forschung und Entwicklung an Hochschulen in Bezug zum

---

<sup>17</sup> Siehe hierzu Anhang A.2.5 und die Vorschläge zur Veränderung des Funktionenplanes, die versuchen, diese Unterschiede aufzugreifen (Anhang A.3.2 und A.3.4).

<sup>18</sup> Außerdem existiert ein im Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF, Frankfurt/M.) entwickeltes Verfahren, mit dem schon seit einigen Jahren die Ausgaben je Schüler ermittelt werden. Die beiden Verfahren unterscheiden sich maßgeblich in der jeweiligen Richtung der Angleichung der Daten. Während das DIPF die Objektdaten (Personal, Schüler) den Gliederungen der Finanzdaten anpasst, werden beim Vorschlag des Unterausschusses Schuldaten/Statistisches Bundesamt die Finanzdaten mittels geeigneter Annahmen den weitaus feiner gegliederten Objektdaten angepasst. Dies ist u.a. erforderlich, um die Bildungsausgaben in einer Gliederung nach Bildungsstufen (Anforderungen der internationalen Organisationen) darstellen zu können.

<sup>19</sup> Hier wird in Kürze eine neue Fachserie 11, Reihe 4.3.2 des StBA „Monetäre Hochschulstatistische Kennzahlen“



Bruttoinlandsprodukt.

- Weiterbildung

Im Bereich der Weiterbildung sind bisher noch keine Finanzindikatoren entwickelt worden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass aufgrund der Pluralität der Lernorte (überwiegend außerhalb des öffentlichen Sektors), sowohl über für den Objekt- als auch die Finanzbereich nur unzureichende Daten bisher vorliegen.

- Bildungsbereichsübergreifende Indikatoren.

Bereichsübergreifend, d.h. als Indikatoren, welche die gesamten Ausgaben für Bildung und Wissenschaft umfassen, werden national folgende Indikatoren verwendet:

- Anteil der Ausgaben am BIP
- Anteil der Ausgaben am öffentlichen Gesamthaushalt
- Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung

Diese Indikatoren umfassen in der Regel nur die Ausgaben der öffentlichen Haushalte, da eine Gesamtbetrachtung bisher nicht möglich ist.

In allen Bereichen ergibt sich ein Problem bei der Zuordnung von Objekt- zu Finanzdaten. (vgl. Anhang A 2.5, hier werden die Überschneidungen nach Bildungsbereichen verdeutlicht).

### **2.1.8 Neuermittlung von Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung (BIBB)**

- Betriebliche Ausbildungskosten

Als zum Teil unbefriedigend sind die Ergebnisse zu Ausgaben bzw. Kosten für bestimmte Bildungsbereiche anzusehen, die auf regelmäßigen oder unregelmäßigen Erhebungen beruhen, bei denen jedoch zu methodischen Fragen hinsichtlich der Ausgaben - bzw. Kostenerfassung noch keine einheitliche Meinungsbildung unter den Betroffenen herbeigeführt werden konnte oder bei denen eine Überprüfung der bisher angewendeten Methodik ins Auge gefasst wird. Im Hinblick auf die Befragung zu den Kosten der Betriebe für die duale Ausbildung werden derzeit Überlegungen angestellt, die sich mit methodischen Veränderungen auseinandersetzen.

Das BIBB hat im Zehnjahresrhythmus repräsentative Betriebsbefragungen über die Nettokosten der Berufsausbildung durchgeführt. Die Nettokosten sind der Saldo zwischen den Personal-, Sach- und sonstigen Kosten des betrieblichen Teils der Lehre (Bruttokosten), und den Erträgen aus der wertschöpfenden Arbeit der Auszubildenden während ihrer Anwesenheit im Betrieb. Dabei wird zwischen Netto-Vollkosten, die auf den gesamten betriebswirtschaftlichen Ressourcenverbrauch in der Ausbildung abstellen und den Netto-Teilkosten, die ein Maß für die durch Ausbildung entstehenden zusätzlichen finanziellen Belastungen sind, unterschieden. Zwischen den Stichjahren wurden die Basiszahlen unter

Konstanthaltung der Mengengerüste mit Hilfe von Preisindizes fortgeschrieben. Die letzte Erhebung bezog sich auf das Jahr 1991<sup>20</sup>, Fortschreibungen liegen für die Jahre 1995 und 1997 vor.<sup>21</sup>

Hierbei ist auch festzuhalten, dass die 91er-Betriebsbefragung nur die westdeutschen Nettokosten in Industrie/Handel und Handwerk zum Gegenstand hatte. Nicht enthalten waren Öffentlicher Dienst, Freie Berufe, Landwirtschaft, Sonstige. Da Bahn und Post 1991 noch zum Öffentlichen Dienst gehörten, waren sie im Erhebungsprogramm ebenfalls nicht enthalten. Die Erhebung 2000/2001 wird sich auf alle Ausbildungsbereiche und auf Gesamtdeutschland erstrecken. Die außerbetriebliche Berufsausbildung in Ostdeutschland bleibt unberücksichtigt, da die zugehörigen Ausbildungskosten öffentlich finanziert und somit Teil des öffentlichen Bildungsbudgets sind.<sup>22</sup>

Ein zentrales Problem ist die Vergleichbarkeit von Ausgaben bzw. Kosten vollzeitschulischer beruflicher Ausbildung des Sekundarbereichs II und der betrieblichen Ausbildung im dualen System. Ein unmittelbarer Vergleich ist angesichts der Unterschiedlichkeit bei der Erfassung von Ausgaben der öffentlichen Hand und der Kostenermittlung im Betrieb nicht möglich. Längerfristig könnte die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung bei der öffentlichen Hand zu einer Verbesserung der Vergleichbarkeit führen. Kurzfristig wäre ein solcher Weg nur durch Berechnungsansätze denkbar, bei dem Abschreibungen auf Investitionen, Finanzierungskosten etc., soweit sie Kostenbestandteile der dualen Ausbildung sind, von den Nettokosten abzuziehen wären. Dies würde eine entsprechende Untergliederung der Ausbildungskosten erforderlich machen. Eine abschließende Meinungsbildung zwischen den Beteiligten steht noch aus.

## **2.2. Derzeitige Möglichkeiten und Probleme internationaler Vergleichbarkeit**

Die Möglichkeiten des internationalen Vergleichs anhand von Finanzindikatoren sind in den letzten Jahren in methodisch-statistischer Sicht verbessert worden – auch wenn noch Einschränkungen der Vergleichbarkeit bestehen. Maßgeblich hierfür sind die erheblichen Anstrengungen von UNESCO, OECD und EUROSTAT zu einheitlichen Kriterien bei der Erfassung und Auswertung von Bildungsaktivitäten und hierauf bezogenen Objekt- und Finanzdaten zu gelangen.

---

<sup>20</sup> Bardeleben, R.v.; Beicht, U.; Fehér, K.: Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung. Repräsentative Ergebnisse aus Industrie, Handel und Handwerk. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg), Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 187, Berlin, Bonn 1995.

<sup>21</sup> Bardeleben, R.v.; Beicht, U.; Fehér, K.: Was kostet die betriebliche Ausbildung? Fortschreibung der Ergebnisse 1991 auf den Stand 1995. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg), Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 210, Berlin, Bonn 1997

<sup>22</sup> Im BIBB wird derzeit mit den Vorüberlegungen zur Einleitung der nächsten Erhebungsrunde begonnen, bei der jedoch, anders als früher, die Nutzenseite der Ausbildung für den Betrieb, bzw. der Investitions- und Humanvermögensaspekt im Vordergrund stehen wird. Da die Nutzenbestimmung weitgehend ein noch offenes Feld der Bildungsökonomie ist, muss der eigentlichen Betriebsbefragung eine Explorationsphase (1999/2000) vorgeschaltet werden, in welcher theoretische und vor allem Fragen der Operationalisierung zu klären sind (s.u.). Nach deren Abschluss könnte die Haupterhebung in den Jahren 2000/2001 durchgeführt werden, so dass 2002 mit den ersten Ergebnissen gerechnet werden kann.

Der zweite Punkt betrifft die Fortentwicklung des Kostenmodells, das noch auf die Vorarbeiten der Edding-Kommission zurückgeht. Dort hatte man die Erträge aus Arbeitsleistungen der Auszubildenden am Arbeitsplatz nach dem Äquivalenzprinzip ermittelt und zwischen Hilfs- und Fachkrafttätigkeiten unterschieden. Neben dem Äquivalenzprinzip sind noch andere Ansätze der Ertragsberechnung denkbar. Gemäß Substitutionsprinzip ergeben sich die Ausbildungserträge aus der Zahl der neu einzustellenden Arbeitskräfte und/oder den zusätzlichen Überstunden, die zu erbringen wären, wenn man keine Lehrlinge unter Vertrag hat.

- Die im Rahmen der UNESCO im Jahre 1997 verabschiedeten Fassung der revidierten "Standardklassifikation für Bildung" (ISCED 1997) trägt den vielfältigen Veränderungen der letzten zwei Jahrzehnte bei den Bildungseinrichtungen und -programmen Rechnung. Sie stellt für Zwecke der Vergleichbarkeit die Inhalte von Bildungsprogrammen in den Vordergrund. Sie unterscheidet bei den Bildungsprogrammen bzw. -einrichtungen sechs Bildungsstufen. Ihre Anwendung dürfte mittelfristig zu einer Verbesserung auch der Bildungsaufwendungen nach den einzelnen Bildungsstufen beitragen.
- Die von UNESCO, OECD und EU/EUROSTAT gemeinsam entwickelten und dem aktuellen Stand wiederholt angepassten UOE-Fragebögen tragen zu einer weitgehend einheitlichen Erfassung von Objekt- und Finanzdaten bei.<sup>23</sup>
- Die im Rahmen des Projekts "International Education Statistics" (INES) der OECD entwickelten Bildungsfinanzindikatoren sind unter wesentlicher deutscher Beteiligung verfeinert worden. Sie bilden eine bereits recht umfassende Gruppe von Indikatoren, die auch für differenzierte internationale Vergleiche geeignet erscheinen (vgl. auch "Bildung auf einen Blick 1998").

Problematisch ist aus deutscher Sicht die notwendigerweise allgemein gehaltene Definition des Bildungsbereichs insgesamt und seiner Klassifikation, die Möglichkeit von Interpretationen bietet. Ursache für Probleme des Vergleichs ist die Vielfalt international bestehender Bildungssysteme (z.B. Vergleich des deutschen Schulsystems mit Ganztagschulsystemen).

### **2.2.1 Internationale Praxis der Abgrenzung des Bildungsbegriffs (ISCED / NACE)**

Die revidierte Standardklassifikation für Bildung aus dem Jahre 1997 (vgl. Anhang A.2.3)<sup>24</sup> stellt das z.Zt. am ehesten geeignete Instrument für die Erhebung von Daten über das Bildungssystem nach Bildungsstufen sowie die Grundlage für die Schaffung international vergleichbarer Indikatoren dar. ISCED erfasst mit ihrem Bildungsbegriff alle Formen der organisierten nachhaltigen Bildungsangebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, einschließlich sonderpädagogischer Angebote - unabhängig von der anbietenden Einrichtung oder Organisation und der Form der Durchführung.

Im Rahmen von ISCED umfasst "Bildung" alle geplanten und systematischen Aktivitäten zur Deckung des Lernbedarfs. Dazu gehört auch, was in einigen Ländern als "kulturelle Aktivitäten" oder "kulturelle Bildung" bezeichnet wird. Unabhängig von der gewählten Bezeichnung wird unter "Bildung" eine organisierte und nachhaltige Kommunikation verstanden, die zum Lernen anregen soll. In diesem Sinne bedeutet der Begriff "Kommunikation" eine Beziehung zwischen

---

<sup>23</sup> Eine umfassende Übersicht der deutschen Lieferung an die OECD sowie an die UNESCO und EUROSTAT (UOE-Fragebögen) findet sich in: Methodik zur Berechnung der Bildungsausgaben Deutschlands im Rahmen der internationalen Berichterstattung, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, Heft 5, Mai 1999, S. 406-414.

<sup>24</sup> Siehe UNESCO: ISCED 1997.

zwei oder mehr Personen, durch welche Informationen (Aussagen, Gedanken und Vorstellungen, Wissen, Strategien, etc.) übermittelt werden. Es kann sich um verbale oder nichtverbale Kommunikation, direkte/persönliche Kommunikation oder indirekte Kommunikation über weite Entfernungen handeln, wobei eine Vielzahl von Kommunikationswegen und -medien eine Rolle spielen können.

Lernen ist im Sinne dieser Definition jede erzielte Verbesserung im Hinblick auf Verhalten, Informationen, Wissen, Verstehen, Einstellungen, Werte oder Fertigkeiten.

Von organisierter Kommunikation ist die Rede, weil sie im Bildungszusammenhang als Struktur oder Sequenz mit expliziten oder impliziten (Lern-)zielen geplant werden muss. Ein Anbieter (eine oder mehrere Personen oder ein Gremium) gibt die Lernumgebung vor, und eine Lehrmethode bestimmt, wie die Kommunikation organisiert ist. Die Methode besteht in der Regel darin, dass jemand Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt, um so zum Lernen anzuregen, aber es kann sich auch um eine indirekte Methode ohne Lehrkraft handeln, z.B. um ein Computerprogramm, einen Film, ein Band, etc.

Nachhaltig soll bedeuten, dass das Lernen sich durch Dauer und Kontinuität auszeichnet. Zwar wird keine Minstdauer festgelegt, aber im Arbeitshandbuch werden angemessene Mindestwerte genannt.

ISCED erstreckt sich sowohl auf die Erstausbildung in den frühen Lebensphasen vor dem Eintritt in das Berufsleben als auch auf die lebenslange Weiterbildung. Folglich beinhaltet Bildung im Sinne der ISCED-Klassifikation eine Vielzahl von Bildungsgängen und -arten, deren Bezeichnungen im nationalen Kontext stehen, wie z.B. reguläre Bildung, Erwachsenenbildung, formale Bildung, nichtformale Bildung, Erstausbildung, Weiterbildung, Fernunterricht, offenes Lernen, lebenslanges Lernen, Teilzeitbildung, duale Systeme, Lehrlingsausbildung, berufliche Bildung, Ausbildung, Sonderpädagogik.

Folglich schließt Bildung im Sinne von ISCED die nicht lernorientierte Kommunikation aus. Auch sind verschiedene nichtorganisierte Lernformen ausgenommen. Jegliche Bildung hat zwar mit Lernen zu tun, aber einige Lernformen werden nicht als Bildung betrachtet. Beiläufiges oder zufälliges Lernen als Nebenprodukt eines anderen Tuns, wie z.B. etwas, das sich im Verlauf einer Tagung ergibt, gehört nicht dazu, da es nicht organisiert, d.h. nicht das Ergebnis einer geplanten lernorientierten Maßnahme ist.

Die detaillierte theoretische Abgrenzung des Bildungsbegriffs, wie er international durch die Entwicklung und Verwendung der ISCED erreicht werden soll, ist allerdings nur bedingt operational, weil in vielen Fällen Bildung nur ein Teilaspekt eines komplexen Prozesses ist. Erschwerend kommt hinzu, dass Bildungsmaßnahmen von den unterschiedlichsten Institutionen durchgeführt werden können. Aus diesem Grund kann die Abgrenzung des Bildungsbereichs in der Praxis nur anhand von Konventionen vorgenommen werden. Unstrittig ist, dass Kindergärten u. a. vorschulische Einrichtungen, die allgemein- und berufsbildenden Schulen, die Hochschulen und die Weiterbildungseinrichtungen dem Bildungsbereich zuzuordnen sind.

Bei anderen Einrichtungen - z. B. Sportschulen - kann es je nach nationalem Erhebungsgrad Lücken geben, weil entsprechende Erhebungen nicht vorgenommen werden. Die in der OECD-Erhebung nachgewiesenen unterschiedlichen Volumina der Bildungsausgaben nach Ländern lassen noch national unterschiedliche Abgrenzungen und Berücksichtigung von Teilaspekten des Bildungsbereichs vermuten. In der fortlaufenden Überarbeitung und Verbesserung der ISCED-Klassifikation wird bei der Abgrenzung des Bildungsbereichs auf eine allgemein anerkannte bereichsübergreifende Systematik zurückgegriffen.

Die Abgrenzung orientiert sich in erster Linie an der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev.1) bzw. an den Dienstleistungen, durch welche die Wirtschaftszweige des Abschnitts M (Abteilung 80) Erziehung und Unterricht dieser Klassifikation beschrieben werden.<sup>25</sup> Aus deutscher Sicht verspricht diese Parallelität eine bessere Vergleichbarkeit mit Daten anderer nationaler Fachstatistiken und ermöglicht aus deutscher Sicht offene Zuordnungsfragen zu lösen. Da die NACE Rev.1 für die Gliederung statistischer Daten nach Wirtschaftszweigen in der EU verwendet werden soll<sup>26</sup> und mit der Wirtschaftszweigklassifikation der Vereinten Nationen kompatibel ist, gilt dies in eingeschränktem Umfang auch für internationale Vergleiche.<sup>27</sup>

In Tabelle A.2.2 (vgl. Anhang A.2.2) ist die Abgrenzung des Bildungsbereichs dargestellt, wobei die Dienstleistungen des Abschnittes M um bildungsrelevante Aktivitäten anderer Bereiche ergänzt werden. Dabei werden ausdrücklich die einbezogenen sowie die nicht einbezogenen<sup>28</sup> Bildungseinrichtungen/-maßnahmen genannt. Für die Abgrenzung des Bildungsbereichs irrelevant ist, ob es sich um öffentliche oder private Bildungseinrichtungen handelt oder wann und in welcher Form der Unterricht stattfindet. So sind Abendschulen für Erwachsene, Sonderschulen für Behinderte und Fernbildungsstätten ebenso eingeschlossen wie der von Privatlehrern erteilte Einzel- bzw. Nachhilfeunterricht. Entsprechend der NACE werden Tanzschulen sowie Einrichtungen für den Sport- und Spielunterricht nicht dem Bildungsbereich zugeordnet, weil bei diesen Aktivitäten der "Freizeitcharakter" überwiegen dürfte. Einbezogen werden sollen aber die Bildungsleistungen der Hochschulkliniken und der Einrichtungen der

---

<sup>25</sup> Die Dienstleistungen werden definiert in der "Classification of Products by Activity" (CPA). Die CPA ist in dem Abschnitt M nur unwesentlich tiefer gegliedert als die NACE. Die CPA wurde als Verordnung (EWG) Nr. 3696/93 des Rates vom 29.10.1993 veröffentlicht; eine erneute Publikation mit einigen Änderungen wird zur Zeit vorbereitet.

<sup>26</sup> Siehe Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates vom 9.10.1990.

<sup>27</sup> Siehe Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Klassifikation der Wirtschaftszweige mit Erläuterungen, Ausgabe 1993, 1994, S. 473. Zu beachten ist jedoch, dass Unternehmen, örtliche Einheiten usw. nach ihrer Haupttätigkeit zugeordnet werden, weshalb Bildungsausgaben auch bei anderen Wirtschaftszweigen vorkommen können. Selbst wenn die fachliche Einheit als statistische Einheit angesehen wird, ist die Abgrenzung des Bildungsbereichs nicht überschneidungsfrei. Beispielsweise sind Lehre, Forschung und Krankenbehandlung in Hochschulkliniken "untrennbar" miteinander verknüpft. Selbst wenn man sich auf der Ebene der homogenen Produktionseinheit bewegt (Einheit, die durch "eine einheitliche Tätigkeit, nämlich durch Gütereingänge, einen Produktionsprozess und durch einen Produktionsausstoß homogener Güter gekennzeichnet" ist), ist keine vollständig eindeutige Abgrenzung des Bildungsbereichs möglich, da zumindest Bildungstätigkeiten, die ausschließlich internen Zwecken dienen, als Hilfstätigkeiten angesehen werden. Diese Aspekte werden bei der Abgrenzung des Bildungsbereichs berücksichtigt.

<sup>28</sup> Die praktische Abgrenzung im Einzelfall orientiert sich nicht ausschließlich an den Aktivitäten sondern auch an den durchführenden Institutionen. Wird eine spezifische Maßnahme von einer Einrichtung durchgeführt, die nicht zum "traditionellen Bildungssystem" zählt, wird sie im weiteren aus der Betrachtung ausgeschlossen. Inhaltlich ähnliche, jedoch von traditionellen Bildungseinrichtungen wie z.B. einer Volkshochschule, durchgeführte Programme hingegen

Jugendarbeit. Ferner sollen die Ausgaben für die Duale Ausbildung in der Wirtschaft und im öffentlichen Bereich sowie die Ausbildung von Beamtenanwärtern im öffentlichen Dienst berücksichtigt werden. In der Bundesrepublik nicht zu vernachlässigen sind auch die Ausgaben für die innerbetriebliche berufliche Weiterbildung. Bei der Abgrenzung der Weiterbildung wird der Weiterbildungsbegriff entsprechend dem EG-Aktionsprogramm FORCE verwendet.<sup>29</sup>

## **2.2.2 Zur internationalen Systematik von Bildungsausgaben**

In Anlehnung an die Gliederung nach ISCED der OECD wird im Rahmen dieses Berichtes eine entsprechende Gliederung der Ausgaben nach Sektoren, ISCED-Stufen und Ausgabearten angestrebt.

### **2.2.2.1 GLIEDERUNG NACH SEKTOREN**

Die sektorale Gliederung richtet sich nach dem jeweils gewählten Ansatz der Darstellung. Bei der Betrachtung nach finanzierenden Bereichen orientiert sich die Unterteilung an der in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen üblichen Sektorenbildung. Sie umfasst die Sektoren "Staat", "Private Haushalte", "Private Organisationen ohne Erwerbszweck", "Unternehmen" und "Internationale Organisationen/Ausland".<sup>30</sup> Die Zuordnung von Einrichtungen nach der Durchführung von Bildungsmaßnahmen erfolgt hingegen in Analogie zur Gliederung auf OECD-Ebene. Grundsätzlich erfolgt eine Dreiteilung der Einrichtungen in "öffentliche Einrichtungen", "Staatsabhängige private Einrichtungen" sowie "Unabhängige private Einrichtungen". Eine Einrichtung gilt als öffentlich, wenn sie unmittelbar von einer öffentlichen Stelle des Bildungswesens kontrolliert oder verwaltet wird oder durch einen staatlichen Träger (im Gegensatz zu Kirchen, Gewerkschaften oder privaten Unternehmen) kontrolliert wird.<sup>31</sup> Von entscheidender Bedeutung für die Eigenschaft der Staatsabhängigkeit bzw. -unabhängigkeit der betreffenden privaten Einrichtung hingegen ist allein der Grad der Finanzierung durch die öffentliche Hand.<sup>32</sup>

---

werden dem Bildungsbereich zugerechnet und als solche im Rahmen des Berichtes explizit berücksichtigt.

<sup>29</sup> vgl. Schmidt, B.; Hogreve, H., Erhebung zur beruflichen Weiterbildung in Unternehmen im Rahmen des EG-Aktionsprogramms FORCE, in WiSta 4/1994, S. 247 ff.

<sup>30</sup> Zum Staat gehören die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung, nicht aber im Eigentum der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung befindliche Unternehmen, unabhängig von ihrer Rechtsform (z.B. Deutsche Bahn AG, Deutsche Bundespost). Zur Sektorenabgrenzung siehe z.B. Fachserie 18 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3 Konten und Standardtabellen - Hauptbericht 1994, S. 24ff.

<sup>31</sup> Siehe OECD: UOE 1995 Data Collection on Educational Finance, 1995, S. 9f.

<sup>32</sup> Eine private Einrichtung wird als staatsabhängig bezeichnet, wenn:

- das Lehrpersonal direkt oder indirekt von einer öffentlichen Stelle bezahlt wird oder
- mehr als 50 Prozent der für die eigentliche zentrale Bildungsarbeit verfügbaren Mittel durch öffentliche Stellen bereitgestellt werden.

Die Entscheidung über die Staats(-un-)abhängigkeit einer privaten Bildungseinrichtung erfolgt nicht fallweise, sondern wird, analog zu den OECD-Empfehlungen, für die Gesamtheit der betreffenden Einrichtungen eines Typs (z.B. Kindergarten, Hochschulen) getroffen. Siehe OECD: UOE 1995 Data Collection on Educational Finance, 1995, S.10.

### 2.2.2.2 GLIEDERUNG NACH BILDUNGSSTUFEN (ISCED)

Die revidierte ISCED 1997 sorgt für eine international gültige Darstellung von Bildungsgängen nach sechs hierarchisch geordneten Stufen oder Bildungsbereichen (vgl. Tabelle A.2.3).

Probleme bei der praktischen Umsetzung der ISCED-Gliederung auf die Konzepte ergeben sich auf zwei Ebenen:

- Zum einen lassen sich bestimmte allgemeine Ausgabenposten, wie z.B. Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit zur Bildungsförderung, zum Teil nicht den einzelnen Bildungseinrichtungen zurechnen. Die anschließende Zuordnung der Einrichtungen zu den ISCED-Stufen ist mithin a priori systematisch verzerrt. In diesen Fällen ist daher zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß die pauschale Zurechnung das Gesamtergebnis signifikant verfälscht und ob eine anteilige Zurechnung möglich ist.
- Zum anderen erstreckt sich die Zuordnung bestimmter Bildungseinrichtungen bzw. -programme innerhalb der ISCED-Klassifikation auf mehrere ISCED-Stufen (z.B. Gymnasien). In diesen Fällen sollen die Ausgaben der entsprechenden Einrichtungen nicht pauschal einer ISCED-Stufe, sondern anteilig den betreffenden ISCED-Stufen zugerechnet werden.

### 2.2.2.3 GLIEDERUNG NACH AUSGABEARTEN

Im Rahmen der an die OECD zu meldenden Daten sind die Ausgaben der Bildungseinrichtungen primär zu differenzieren nach Personalausgaben, sonstigen laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben<sup>33</sup>. Gesondert ausgewiesen werden sollen

---

<sup>33</sup> Siehe OECD: UOE 1995 Data Collection on Educational Finance, 1995, S. 20ff. Diese Einteilung ist nicht in allen Bereichen überschneidungsfrei. Im Bereich der kameralistischen Rechnung z.B. werden neben den Investitionen sowie den laufenden Personal- und Sachausgaben Übertragungsausgaben nachgewiesen. Sie stellen Zahlungen an Personen, Unternehmen und sonstige Einrichtungen des nichtöffentlichen Bereichs dar.

Die Höhe der im Bildungswesen dominierenden Personalausgaben/-aufwendungen bestimmt sich nach den jährlichen Dienstbezügen der Beamten, Angestelltengehältern und Arbeiterlöhnen mit den zugehörigen Kosten oder Nebenleistungen wie Prämien, Urlaubsgeld, Zuschüssen zur Altersversorgung und sonstigen Sozialversicherungszahlungen etc. Die laufenden Sachausgaben umfassen sämtliche nicht den Investitionen zuzuordnenden Käufe von Material, Bedarfs- und Ausrüstungsgegenständen sowie sonstige laufende Sachausgaben für Instandhaltung, Anschaffung von Lern- und Lehrmitteln, Spiel- und Beschäftigungsmaterial, Sammlungen von Bibliotheken, Versicherung, Fernmelde- und Rundfunkgebühren, Unterhaltung von Fahrzeugen u.ä., Reinigung, etc. Zu den laufenden Bildungsausgaben zählen ferner die Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen sowie die Bewirtschaftung der Grundstücke. Ferner sind auch erworbene Dienstleistungen für Bildungsmaßnahmen den übrigen Betriebsausgaben zuzurechnen.

Investitionsausgaben im Sinne des Berichtes entsprechen den jährlichen Bruttoausgaben für Gegenstände des Anlagevermögens, die für Bildungszwecke benötigt werden. Hierzu zählen sowohl die Ausgaben für Grundstücke und Gebäude (z.B. Erwerb von Grundstücken sowie Kauf oder Bau von Gebäuden einschließlich Ausgaben für größere Erweiterungen, Veränderungen und/oder Ersatzarbeiten) als auch Ausgaben für Geräte und Ausrüstung (bewegliches Vermögen). Ausgaben für geringerwertige Gebrauchsgegenstände, wie z.B. Werkzeuge, sowie für relativ unbedeutende Verbesserungen und/oder Ersatzarbeiten an Gebäuden stellen keine Investitionsausgaben im Sinne dieses Berichtes dar, sondern sind vielmehr den sonstigen laufenden Ausgaben zuzuordnen.

Geringerwertige Gebrauchsgegenstände werden in der kaufmännischen Buchführung den laufenden Ausgaben zugeordnet, wenn sie den Wert von DM 800,- nicht übersteigen. Zur Abgrenzung der Investitionsausgaben gegenüber den laufenden Sachausgaben kommen auch im Bereich der öffentlichen Haushalte explizite Wertgrenzen zur Anwendung. Da diese Wertgrenze zwischen der staatlichen (i.e. DM 10000,-) und der kommunalen Ebene (i.e. DM 800,-) differiert, ist die Zuordnung im Einzelfall nicht immer eindeutig.

bildungsbezogene Ausgaben, die nicht unmittelbar von den Bildungseinrichtungen getätigt werden (z.B. die Zuschläge für die Beamtenversorgung, Beihilfen). Ebenfalls gesondert auszuweisen sind die öffentlichen und privaten Transfers, die der Finanzierung der Bildungseinrichtungen bzw. des Lebensunterhalts der Bildungsteilnehmer dienen. Weitergehende Untergliederungen (z.B. eine gesonderte Darstellung der Personalausgaben für Lehrer, sonstiges pädagogisches und administratives Personal sowie unterstützendes Personal) scheitern in Deutschland häufig an der nicht ausreichenden Gliederungstiefe oder aber an der Gliederungsrichtung der Jahresrechnungsstatistik.

#### 2.2.2.4 *BILDUNGSAusGABEN UND OPPORTUNITÄTSKOSTEN*

Während in Deutschland z.B. an den Schulen der Halbtagsunterricht überwiegt, ist in Frankreich eine Ganztagsbetreuung üblich. Dies bedeutet, dass in Deutschland der Schüler in der Regel von der Familie verpflegt wird, während in Frankreich durch die Bildungseinrichtung spezifische Verpflegungs- und Betreuungsleistungen erbracht werden. Damit werden nach der für den nationalen Bereich beschriebenen Abgrenzung der Bildungsaufwendungen in Deutschland die Verpflegungskosten nicht berücksichtigt. In Frankreich können sie jedoch einbezogen sein. Andererseits gibt es in Deutschland Bildungseinrichtungen mit angeschlossenen Internaten. Außerdem ist es in Deutschland im Wirtschaftssektor üblich, in die Kosten der dualen Ausbildung die Vergütungen der Auszubildenden und in die Weiterbildungskosten die Personalaufwendungen für die Teilnehmer an der Weiterbildungsmaßnahme einzubeziehen. International bleiben die Vergütungen für Auszubildende außer Ansatz: Die Weiterbildung bleibt bislang gänzlich unberücksichtigt, so dass die Frage nach einer Ausklammerung von Kostenbestandteilen der Unternehmen noch keine abschließende Meinungsbildung erfahren hat.

Um eine verbesserte Vergleichbarkeit insbesondere im internationalen Bereich zu erzielen, wird im Rahmen dieses Berichtes zwischen den Ausgaben für den Bildungsprozess einerseits und den Ausgaben für den Lebensunterhalt andererseits unterschieden.

Die **Ausgaben für den Bildungsprozess (Bildungsausgaben 1. Grades)** stellen die Hauptkomponente dar. Ihre quantitativ bedeutsamsten Bestandteile sind die Ausgaben der Bildungseinrichtungen für das Lehrpersonal, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln, die Unterhaltung der Bildungseinrichtungen sowie die Ausgaben für den Bau von Schulgebäuden und andere Investitionsgüter.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Je nach Ausgestaltung der Bildungsverantwortung bzw. -kompetenz sind - in zum Teil nicht unerheblichem Maße - weitere Ausgaben für den Bildungsprozess zu verzeichnen, die theoretisch von Einheiten sämtlicher anderen Sektoren getätigt werden können. Stellen beispielsweise, wie in aller Regel der Fall, die Bildungseinrichtungen die notwendigen Mittel nicht oder nicht in vollem Umfang bereit, sind die subsidiär von den Bildungsteilnehmern oder anderen Einrichtungen geleisteten Ausgaben/Aufwendungen den Bildungsausgaben erster Ordnung zuzurechnen. Hierbei handelt es sich z.B. um die von den **Lernenden** zu Zwecken der Vorbereitung, dem Verfolgen und der Nachbereitung des besuchten Unterrichts geleisteten Ausgaben, wie z.B. zur Anschaffung von Taschenrechnern, Büchern, Schreibwaren etc. Ob und inwiefern Bildungsteilnehmer die zur Realisation des Lernerfolgs erforderlichen



Die erfolgreiche Teilnahme am Bildungsprozess setzt natürlich voraus, dass die elementarsten Grundbedürfnisse befriedigt werden. Die **Ausgaben für den Lebensunterhalt der Bildungsteilnehmer (Bildungsausgaben 2. Grades)** sind daher eine zwingende Voraussetzung für die Partizipation am Bildungsprozess. Sie umfassen in erster Linie die Ausgaben für die Ernährung, für Wohnraum und Bekleidung sowie zur Befriedigung kultureller und/oder freizeitbezogener Bedürfnisse.<sup>35</sup> Bei Schülern (Sek. I und II) werden die Ausgaben für die Lebenshaltung üblicherweise von den Eltern getragen. Bei Ganztagschulen werden aber auch Verpflegungs- und Betreuungsleistungen von der Bildungseinrichtung erbracht und sind in deren Ausgaben enthalten. Bei Internaten wiederum werden die Ausgaben für die gesamte Verpflegung und die Unterbringung von den Einrichtungen getätigt. Des Weiteren umfassen die Ausgaben für den Lebensunterhalt der Bildungsteilnehmer die Ausgaben für die z.B. im Rahmen von Weiterbildungsmaßnahmen häufig in Anspruch genommene auswärtige Unterbringung und Verpflegung sowie die Übernahme von Fahrtkosten. Schließlich werden auch Stipendien, Förderdarlehen u.ä. Zuschüsse (z.B. an Studenten, Doktoranden) sowie Vergütungen für Teilnehmer an Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung zu den Ausgaben zweiten Grades gerechnet.<sup>36</sup>

Da die Trennung der Ausgaben für den Bildungsprozess von den Ausgaben für den Lebensunterhalt im Einzelfall eine Reihe systematischer Probleme aufwirft, z. B. ob die Beschaffung eines Computers eine Ausgabe für den Lebensunterhalt, d.h. Freizeitbedürfnis

---

Ausgaben selbst zu leisten haben, ist je nach Bildungseinrichtung und Land verschieden. So ist z.B. ein Anspruch auf kostenfreies zur Verfügung stellen von Lehrbüchern und -material nur in bestimmten Einrichtungen und Ländern gegeben. Die Erfassung muss diesen Abweichungen explizit Rechnung tragen. Ebenfalls einzubeziehen sind die von Elternvereinen, Unternehmen oder anderen Organisationen für den Bildungsprozess geleisteten Aufwendungen (z.B. Kauf von Schulbüchern, Computerspenden).

Nicht einzubeziehen sind zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des geleisteten Unterrichts getätigte Ausgaben der **Lehrer** (z.B. zur Anschaffung von Computern, Fotokopiergeräten, Lehrbüchern, Schreibutensilien etc.). Im Rahmen des Berichtes wird davon ausgegangen, dass in Deutschland Teile der Lehrervergütungen explizit derartigen Zwecken zugeordnet sind. Die entsprechenden Ausgaben sind in den Ausgaben der Bildungseinrichtungen enthalten und daher nicht isoliert als solche zu erfassen.

<sup>35</sup> Die grundsätzliche Erfassung der Ausgaben für den Lebensunterhalt entspricht nicht dem Ausgabenverständnis der OECD. Allerdings werden im Rahmen des OECD-Fragebogens *Finance 1* Stipendien des öffentlichen und des privaten Sektors, Förderdarlehen und sonstige Zuschüsse, die nicht in erster Linie oder ausschließlich zum Bestreiten der Studiengebühren sondern vielmehr der Subventionierung der Lebenshaltungskosten dienen, den Bildungsausgaben zugerechnet.

<sup>36</sup> Die Erfassung und Bewertung der Ausgaben für den Lebensunterhalt wirft eine Reihe von praktischen und methodischen Problemen auf. So ist beispielsweise der Schulbesuch für Kinder in unserem Gesellschaftssystem ein integraler Bestandteil des Sozialisationsprozesses. Aufgrund der rechtlichen Bedingungen ist ihnen auch eine Arbeitstätigkeit untersagt. Außerdem wirtschaften Kinder nicht selbständig und leben in der Regel in den Haushalten ihrer Eltern. Üblicherweise gehen die Kinder mindestens 10 Jahre zur Schule, erst danach haben sie grundsätzlich die Wahlmöglichkeit zwischen Schulbesuch und Arbeitstätigkeit.

In einigen Bereichen ist die Ausbildung untrennbar mit einer Produktionstätigkeit verbunden (in Deutschland z.B. bei Auszubildenden, Beamtenanwärtern im öffentlichen Dienst). Deshalb erhalten sie eine Vergütung. Da die Ausgaben für den Lebensunterhalt eng korreliert sind mit den Einkünften, sollen im Rahmen dieses Berichtes grundsätzlich die gezahlten Ausbildungs- bzw. Anwärtervergütungen bzw. Löhne und Gehälter der an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmenden Personen als Ausgaben für den Lebensunterhalt angesehen werden. Bei Bildungsteilnehmern, deren Bildungsprozess nicht mit einer Produktionstätigkeit verknüpft ist, sollten die "durchschnittlichen" Lebenshaltungsausgaben angesetzt werden. Eine Bewertung mit Opportunitätskosten (entgangenen Verdiensten) ist nicht praktikabel.

oder eine Ausgabe für den Bildungsprozess ist, ist vorgesehen, die Zuordnung an der Systematik der Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte zu orientieren.<sup>37</sup>

### **2.2.3 Verfügbarkeit von Finanzdaten und Klassifikationsprobleme im internationalen Bereich**

Wie im Rahmen der Betrachtung der nationalen Berichterstattung für die Bildungsfinanzstatistik bereits angesprochen, liegen für einige Bereiche des deutschen Bildungswesens kaum bzw. keine statistischen Daten aus der amtlichen Statistik vor (vgl. Abschnitt 2.1.4). Hierfür sind Schätzungen notwendig, damit näherungsweise ein vollständiges Bild geschaffen werden kann. Für einige Bereiche werden Zusetzungen bei der deutschen Datenlieferung vorgenommen.<sup>38</sup>

Natürlich bestehen auch in anderen Ländern Probleme bei der Datenbereitstellung und der entsprechenden Zuordnung in das Klassifikationsschema. Im Auftrag der OECD wird hierzu zur Zeit eine Studie von CHEPS (Universität Twente) erarbeitet.

### **2.2.4 Internationale Bildungsfinanzindikatoren**

Folgende Finanzindikatoren haben sich für eine international vergleichende Beschreibung des Bildungswesens insgesamt oder für Teilbereiche desselben im Rahmen des INES- Projekts OECD als zentral erwiesen. Sie werden teilweise den ISCED-Stufen entsprechend ausgewiesen.

- Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt
  - Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Relation zur bildungsrelevanten Bevölkerung
  - Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Relation zur Bildungsbeteiligung
- Bildungsausgaben der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zu den Ausgaben der öffentlichen Haushalte
  - Bildungsausgaben der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zu den Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Relation zur bildungsrelevanten Bevölkerung
  - Bildungsausgaben der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zu den Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Relation zur Bildungsbeteiligung
- Öffentliche bildungsbezogene Subventionen an Privathaushalte

---

<sup>37</sup> Siehe Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Systematik der Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte, 1983.

<sup>38</sup> Eine umfassende Übersicht der deutschen Lieferung an die OECD sowie an die UNESCO und EUROSTAT (UOE-Fragebögen) findet sich in: Methodik zur Berechnung der Bildungsausgaben Deutschlands im Rahmen der internationalen Berichterstattung, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, Heft 5, Mai 1999, S. 406-414.

- Bildungsausgaben je Schüler/Studierenden
- Bildungsausgaben nach Ausgabearten
- Öffentliche Finanzierung der Bildungsausgaben nach Gebietskörperschaften
- Bildungsausgaben je Schüler/Studierenden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner
- Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Bevölkerung
- Öffentliche Ausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

Des weiteren werden diese Finanzindikatoren in den Zusammenhang mit anderen nichtmonetären Indikatoren gestellt, um zu einer stärker politisch orientierten Betrachtung von Bildungsaktivitäten eines Landes zu gelangen. Hierzu gehören insbesondere die Darstellung von Zusammenhängen zwischen verschiedenen Ausgabearten - z. B. von Löhnen und Gehältern zu angebotenen und nachgefragten Unterrichtsstunden in einem bestimmten Bildungsbereich sowie die Ausgabenentwicklung im Zeitvergleich und unter Ausschaltung von Preissteigerungen.

Diese Indikatoren haben sich für internationale Vergleiche – insbesondere im Rahmen der OECD-Studien – durchgesetzt. Im nationalen Kontext (vgl. Abschnitt 2.1.7) und insbesondere im Vergleich zwischen den deutschen Ländern werden sie noch nicht entsprechend angewandt.

Hier: Übersicht 1

(der Internetfassung nicht beigefügt)

Hier: Erläuterung zu Übersicht 1

(der Internetfassung nicht beigefügt)

### **2.3      *Von der nationalen Abgrenzung zur internationalen Systematik***

Das deutsche bildungsstatistische Berichtssystem einerseits und das internationale Berichtssystem andererseits haben sich weder zeitgleich noch aufeinander abgestimmt entwickelt. Die Besonderheiten des deutschen Bildungssystems fanden bei der Entwicklung des internationalen Berichtssystems – nicht zuletzt bedingt durch die Dominanz angelsächsischer Bildungssysteme – nur begrenzt Berücksichtigung. Internationale Bildungssystematiken bzw. -klassifikationen waren deshalb im nationalen Kontext nur begrenzt anwendbar; umgekehrt konnten die Daten der amtlichen Statistik nur schwer unmittelbar zur internationalen Datenlieferung herangezogen werden.

Das in den vergangenen Jahren gewachsene Interesse an internationalen Bildungsvergleichen hat zu einer wechselseitigen Annäherung zwischen nationaler und internationaler Berichterstattung geführt. Diese gilt z. B. für die Abgrenzung des Bildungsbereichs und auch die Formulierung und Anwendung von Bildungsindikatoren. Ausgangspunkt z. B. für die Ermittlung und Berücksichtigung von Versorgungs- und Beihilfezuschlägen für Beamte im nationalen Kontext waren die internationale Anforderungen, zu einer vollständigeren Erfassung von Bildungsausgaben zu gelangen. Von deutscher Seite wurden im Rahmen des INES-Projekts der OECD Indikatoren entwickelt, die Eingang in die reguläre Berichterstattung der OECD gefunden haben. Beispiele hierfür sind die Ermittlung von Verweildauern im Hochschulbereich, die Ermittlung von Studienerfolgs und -abbruchquoten sowie Methoden zur Erfassung internationaler Mobilität im Hochschulbereich.

Durch die im Jahr 1997 verabschiedete Revision der ISCED sind die Voraussetzungen für eine verbesserte Darstellung des deutschen Bildungswesens im internationalen Kontext geschaffen worden. Allerdings hat die Anwendung dieser Klassifikation zur Folge, dass die deutschen Bildungsdaten künftig zum Teil feiner aufzugliedern und Kategorien zuzuordnen sind, die bislang auf nationaler Ebene keine Verwendung fanden. Für die monetären Daten bedeutet dies, dass die zu ihrer Gewinnung anzuwendenden Berechnungsverfahren noch aufwendiger werden und die schon in der Vergangenheit bestanden Unschärfen eher noch zunehmen werden.

### **3. Lösungsansätze zur Vervollständigung und besseren Vergleichbarkeit von Bildungsausgaben**

#### **3.1 Definition des Bildungsbereichs und seine Klassifikation für nationale und internationale Anforderungen**

Voraussetzung für ein kompatibles und aufeinander aufbauendes nationales und internationales bildungsfinanzstatistisches Berichtssystem ist eine weitgehend einheitliche Definition des Bildungsbereiches und möglichst allgemeinverbindliche Klassifikation seiner Bildungsstufen. Dies schließt weitergehende Klassifikationen oder Typisierungen im nationalen Kontext nicht aus. Die Einheitlichkeit in der grundsätzlichen Terminologie aber bietet zumindest ein gewisses Maß an direkter Vergleichbarkeit.

Im Hinblick auf die föderale Struktur Deutschlands und die sich hieraus ergebende Verantwortung der Länder für das Bildungswesen sollte angestrebt werden, dass alle auf internationaler Ebene veröffentlichten Bildungsdaten und -indikatoren in vergleichbarer Abgrenzung auch für die einzelnen Länder der Bundesrepublik Deutschland verfügbar sind, um für politische Schlussfolgerungen genutzt werden können. Dieses Ziel lässt sich nur erreichen, wenn die öffentlichen Bildungsausgaben künftig in größerer Detaillierung und Einheitlichkeit nachgewiesen werden, da die zur Bereitstellung der deutschen Daten im Rahmen der internationalen Berichterstattung angewendeten Berechnungs- und Schätzverfahren nicht die für aussagekräftige Ländervergleiche erforderliche Genauigkeit erbringen können. Bei der international geforderten Berichterstattung über nichtöffentliche Bildungsaufwendungen bestehen bereits erhebliche Schwierigkeiten, die entsprechenden Daten für Deutschland als Ganzes zu liefern. Dies gilt insbesondere für die finanziellen Aufwendungen für die duale Ausbildung oder die berufliche Weiterbildung von Unternehmen und privaten Haushalten. Aus den genannten Gründen wäre auch für diese Aufwendungen die differenzierte Darstellung nach Ländern wünschenswert und daher längerfristig anzustreben.

Im einzelnen sollte nach den Klassifikationsebenen Sektoren, Bildungsstufen und Ausgabearten unterschieden werden:

##### **3.1.1 Gliederung nach Sektoren**

Ziel ist es, bei der Erfassung der Bildungsausgaben möglichst alle Sektoren einzubeziehen, die zur Erbringung von Bildungsleistungen beitragen.

- Es wird vorgeschlagen - in Anlehnung an die internationalen Gepflogenheiten - auch für den nationalen Bereich die Bildungsausgaben nach folgenden Sektoren zu trennen: Staat (inkl.

Sozialversicherungen), Private Haushalte, Private Organisationen ohne Erwerbszweck, Unternehmen und Internationale Organisationen/Ausland.

### **3.1.2      *Gliederung nach Bildungsstufen***

Ziel einer Vereinheitlichung der Abgrenzung der Bildungsstufen sollte es sein, sowohl national als auch international eine vergleichbare Struktur und gleichzeitig eine Verknüpfung zwischen Finanz- und Objektdaten ohne zusätzliche Zwischenschritte zu erreichen. National ist hierzu eine bessere Abstimmung zwischen Finanz- und Objektdaten erforderlich. Hinsichtlich der international gegebenen Klassifizierung nach Bildungsstufen sollte auch im nationalen Kontext eine entsprechende Anpassung erfolgen.

Für eine bessere Abstimmung von Finanz- und Objektdaten wurde bereits ein Vorschlag zur Änderung des Funktionenplans der staatlichen Haushalte für den Bereich Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung verabschiedet (vgl. K 97.22.Drs, Anhang A 3.2). Diesem Vorschlag hat in überarbeiteter Form die Finanzministerkonferenz am 21.10.99 zugestimmt (Anhang A.3.4). Seitens der Jugendministerkonferenz steht eine Beschlussfassung noch aus.

Es wird des weiteren vorgeschlagen, auch auf nationaler Ebene die Ausgaben für Bildungsleistungen im Sinne der revidierten ISCED 97 zu strukturieren.

### **3.1.3      *Gliederung nach Ausgabearten***

Die Darstellung von Bildungsausgaben kann auf der Grundlage verschiedener Ausgabenkonzepte - z. B. unmittelbare Ausgaben, Nettoausgaben und Grundmittel - erfolgen. Bisher war eher die Tendenz erkennbar, Einnahmen im Bildungsbereich nicht zu berücksichtigen, zumal sie nennenswert nur bei Hochschulkliniken, Rückzahlungen im Rahmen des BAföG und Kindergärten auftreten. Deshalb wurden vorzugsweise die Nettoausgaben ausgewiesen und auf dieser Grundlage weitere Berechnungen vorgenommen. Die wachsende Bedeutung von Einnahmen auch im Bildungsbereich macht es jedoch notwendig, die Einnahmen als Refinanzierungsquelle des Bildungswesens zusätzlich mit einzubeziehen. Die Einnahmen bei Bildung und Wissenschaft (Oberfunktionen 12 bis 15) (Ist) betrugen zum Beispiel im Jahr 1996 rund 19 Mrd. DM. Dies bedeutet, dass die Belastung der öffentlichen Haushalte unter Gegenrechnung der Einnahmen um rund 15 % niedriger ausfiel als bei Anwendung des Konzepts der Nettoausgaben. Zu beachten ist auch, dass bei ausgegliederten Bildungseinrichtungen in den Haushalten nur der Zuschussbedarf (Ausgaben abzüglich der direkten Einnahmen der Einrichtung) nachgewiesen wird.

Abhängig vom jeweiligen Zweck der Analyse kann die Auswahl jedoch auch anders ausfallen. Daher sollte innerhalb der statistischen Daten und der Konzeption ihrer Klassifizierung die Möglichkeit zur Auswahl unter verschiedenen Alternativen gewahrt bleiben.



- Es wird vorgeschlagen, zukünftig sowohl bei Vergleichen über die Gesamtaufwendungen öffentlicher Haushalte für das Bildungswesen als auch bei Vergleichen innerhalb des Bildungswesens verstärkt das Grundmittelkonzept anzuwenden. Bei dem von der BLK jährlich vorzulegenden Bildungsfinanzbericht soll bei den zentralen Aussagen (u.a. bei langfristigen Übersichten insbesondere zu den Finanzierungsanteilen der Gebietskörperschaften) eine gleichwertige Darstellung nach dem Nettoausgabenprinzip (jeweils einschließlich der Versorgungs- und Beihilfeausgaben nach dem Rentenversicherungsansatz und den tatsächlichen Ausgaben) erfolgen.

### **3.1.4 Gliederung nach Erfassungskriterien**

Die Erfassung von Bildungsleistungen, insbesondere nach Sektoren oder Bildungsstufen nach ihrer Durchführung und Finanzierung, sollte möglichst umfassend erfolgen. Diesem Ziel stehen zahlreiche Hindernisse entgegen. Bildungsleistungen von privaten Haushalten und Unternehmen zum Beispiel werden in aller Regel nicht systematisch und auch nur zu unregelmäßigen Zeitpunkten erhoben. Teilweise liegen für einzelne Bildungsleistungen überhaupt keine Erhebungen vor, oder sie werden außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der amtlichen Statistik ermittelt, ohne dass eine entsprechende Verknüpfung hergestellt wird.

Eine möglichst vollständige Ermittlung der Bildungsausgaben sollte folgende Bereiche einschließen:

- 1. öffentliche Schulen (einschl. vorschulische Einrichtungen), Hochschulen**
  - 1.1 vorschulische Erziehung
  - 1.2 Grundschulen
  - 1.3 Allgemeinbildende Schulen (Klassen 5-10)
  - 1.4 Allgemeinbildende Schulen (Klassen 11 bis 13)
  - 1.5 Berufliche Schulen (ohne Fachschulen)
  - 1.6 Fachschulen
  - 1.7 Hochschulen
- 2. private Schulen (einschl. vorschulische Einrichtungen), Hochschulen**
  - 2.1 vorschulische Erziehung
  - 2.2 Grundschulen
  - 2.3 Allgemeinbildende Schulen (Klassen 5-10)
  - 2.4 Allgemeinbildende Schulen (Klassen 11 bis 13)
  - 2.5 Berufliche Schulen (ohne Fachschulen)
  - 2.6 Fachschulen
  - 2.7 Hochschulen
- 3. Nachhilfeunterricht (Privatlehrer, private Einrichtungen mit und ohne Erwerbszweck)**
  - 3.1 für Schüler an öffentlichen Schulen
  - 3.2 für Schüler an privaten Schulen
  - 3.3 für Studierende
- 4. Betriebliche Ausbildung im Rahmen der dualen Ausbildung**
  - 4.1 des öffentlichen Bereichs
  - 4.2 des nicht öffentlichen Bereichs
- 5. Ausbildung von Beamtenanwärtern im öffentlichen Dienst**
- 6. Ausgaben der privaten Haushalte für den Kauf von Lernmitteln**
  - 6.1 für Schüler an öffentlichen Schulen

- 6.2 für Schüler an privaten Schulen
- 6.3 für Studierende
- 6.4 für Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen

## **7. Weiterbildung**

- 7.1 öffentliche Einrichtungen der Weiterbildung
- 7.2 interne Weiterbildung im öffentlichen Bereich
- 7.3 private Einrichtungen der Weiterbildung
- 7.4 interne Weiterbildung der Unternehmen und der Organisationen ohne Erwerbszweck

## **8. Unterrichtsverwaltung und sonstige Bildungseinrichtungen**

- 8.1 Unterrichtsverwaltung und sonstige öffentliche Bildungseinrichtungen
- 8.2 Sonstige Bildungseinrichtungen

## **Ausgaben für den Bildungsprozess insgesamt**

### **0. Förderung von Bildungsteilnehmern**

- 0.1 durch öffentliche Haushalte (ohne Bundesanstalt für Arbeit)
  - 0.1.1 Schülerförderung
  - 0.1.2 Förderung von Studierenden
  - 0.1.3 Zuschüsse an Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen
- 0.2 durch die Bundesanstalt für Arbeit (Individuelle Zuschüsse für Umschulungsmaßnahmen)
- 0.3 durch Organisationen ohne Erwerbszweck
- 0.4 durch Unternehmen
- 0.5 Kindergeld, Steuererleichterungen u. dgl. für Bildungsteilnehmer oder deren Familien
- 0.6 Förderung von Bildungsteilnehmern insgesamt

Die Aufwendungen sollten unterteilt werden nach:

- Ausgaben insgesamt, Personalausgaben (soweit möglich unter Zusetzung von Beihilfe- und Versorgungsausgaben), übriger laufender Sachaufwand, Investitionsausgaben,
- Finanzierende Bereiche: Bund (einschl. Sozialversicherungen), Länder, Gemeinden, Gemeindeverbänden, Zweckverbänden, Wirtschaft, Organisationen ohne Erwerbszweck, privaten Haushalte, Ausland.

- Es wird vorgeschlagen, die Ausgaben für Bildungsleistungen grundsätzlich für die vorstehend genannten Bereiche zu erfassen. Hierbei sollte zwischen den Ausgaben von Bildungsleistungen produzierender und die Bildung finanzierender Bereiche unterschieden werden. Schließen die Bildungsausgaben Kosten für die Lebenshaltung der Bildungsteilnehmer ein (z.B. Ausbildungsvergütungen, Personalkosten der Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen) sollten diese gesondert erfasst werden, um sie in Abzug bringen zu können. Auf Einbeziehung der Opportunitätskosten sollte in aller Regel verzichtet werden, da ihre Ermittlung außerordentlich schwierig ist.

## **3.2 Ergänzung von Daten der Bildungsfinanzstatistik**

Das oben aufgeführte Ziel einer möglichst umfassenden Ermittlung der Ausgaben für Bildungsleistungen lässt sich derzeit nur teilweise umsetzen. Von den bereits erwähnten Datenlücken sollten folgende vordringlich einer weiteren methodischen Untersuchung

unterworfen werden und eine Schließung durch eine gesonderte Erhebung, weitergehende Berechnungen oder fundierte Schätzungen angestrebt werden (vgl. Anhang A.2.4).

### **3.2.1      *Aufwendungen der privaten Kindergärten***

Für die Aufwendungen privater Kindergärten liegt eine systematische Erfassung nicht vor. Eine Schätzung des StBA kommt zu Aufwendungen in Höhe von ca. 7.5 Mrd. DM. Die hierbei zur Anwendung gelangten fundierten Schätzwerte, die auf den in der Jugendhilfestatistik nachgewiesenen Kindergartenplätzen, der im Rahmen des Mikrozensus ermittelten Anzahl der Kindergartenkinder sowie der öffentlichen Ausgaben für öffentliche Kindergärten beruhen, haben sich als tragfähig erwiesen. Zur Genauigkeit dieser Schätzverfahren können wegen fehlender Primärstatistiken keine Angaben gemacht werden.

- Es wird empfohlen, auch künftig eine Fortschreibung dieser fundierten Schätzung vorzunehmen. Hierbei sollten alle Bestandteile unberücksichtigt bleiben, die nicht der eigentlichen Vorschulerziehung dienen und mithin keine Bildungsausgaben darstellen. Verpflegungsleistungen können vernachlässigt werden.

### **3.2.2      *Aufwendungen der privaten Schulen***

Die Aufwendungen privater Schulen für die Bildung werden bislang nicht systematisch und in regelmäßigen Abständen erfasst. Die vor kurzem abgeschlossene Erhebung nach §7 BStatG kommt zu dem Ergebnis, dass die Aufwendungen der privaten Schulen (einschließlich der Schulen des Gesundheitswesens) insgesamt rund 6 Mrd. DM betragen (vgl. Anhang A.3.5).

Im Zusammenhang mit der Erörterung der Ergebnisse mit den Vertretern der Privatschulverbände waren diese der Auffassung, dass es erforderlich sei, eine regelmäßige Erhebung mit Auskunftspflicht einzuführen, da nur auf diese Weise zuverlässige Angaben auf Dauer zu erhalten sind. Für eine solche Erhebung müsste allerdings von den Ländern eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden. Die Erhebung müsste von den Ländern durchgeführt werden.

- Es wird vorgeschlagen, zur Ermittlung der Aufwendungen der privaten Schulen künftig die Ergebnisse aus der durchgeführten Erhebung nach §7 BStatG fortzuschreiben und ggf. eine Wiederholungsbefragung auf der Grundlage von §7 BStatG unter den dort festgelegten zeitlichen Bedingungen - innerhalb der nächsten fünf Jahre nach der vorherigen Befragung - durchzuführen

### **3.2.3      *Aufwendungen der privaten Haushalte***

Eine systematische und vollständige Erfassung der Aufwendungen der privaten Haushalte zu Bildungsleistungen liegt nicht vor. Ihr Beitrag dürfte, auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass ein Teil dieser Aufwendungen von Seiten der öffentlichen Hand und anderer

Sektoren finanziert wird, erheblich sein. Eine weitgehend vollständige Erfassung der Aufwendungen privater Haushalte erscheint derzeit nicht möglich.

Es wird deshalb vorgeschlagen, Teilerhebungen anderer Institutionen wie z.B. die Sozialerhebung<sup>39</sup> der HIS GmbH für das Deutsche Studentenwerk zum Hochschulbereich heranzuziehen und entsprechend auszuwerten. Geprüft werden sollte auch, ob die Berechnungen zu den Lebenshaltungskosten eines Kindes oder von Sonderauswertungen der laufenden Wirtschaftsrechnungen bzw. der Einkommens- und Verbrauchsstichproben Anhaltspunkte hierzu geben könnten.

### **3.2.4 Ausgaben der privaten Einrichtungen der Weiterbildung**

Die Ausgaben der privaten Einrichtungen zur Weiterbildung (ohne interne betriebliche Weiterbildung) werden als erheblich angesehen. Als private Einrichtungen zur Weiterbildung sind zum Beispiel Sprach- und Computerschulen anzusehen.

- Es wird empfohlen, eine Sondererhebung gemäß §7 BStatG über die jeweiligen Ausgaben und Einnahmen bei privaten Trägern von Weiterbildungseinrichtungen in Erwägung zu ziehen. Die Erhebung sollte auch die Abendschulen und ähnliche Einrichtungen berücksichtigen, soweit sie Einrichtungen für die Weiterbildung sind.

### **3.2.5 Duale Ausbildung im öffentlichen Dienst**

Die Nettokosten der Ausbildung im öffentlichen Dienst für duale Ausbildungsgänge werden derzeit nicht erhoben. Schätzung dieser Kosten können gegenwärtig allenfalls in Anlehnung an die entsprechenden Kosten der dualen Ausbildung in der Wirtschaft vorgenommen werden. Anders als im Bereich der dualen Ausbildung in der Wirtschaft gestaltet sich die Bewertung der Ausbildungsleistungen von Auszubildenden im öffentlichen Dienst aus methodischen Gründen außerordentlich schwierig. Ein von allen Beteiligten anerkanntes Konzept liegt nicht vor.

- Es wird deshalb empfohlen, auch weiterhin auf eine gesonderte Erhebung zu den Nettokosten der dualen Ausbildungsgänge im öffentlichen Dienst zu verzichten und auf Schätzungen in Analogie zu den Bildungsaufwendungen für duale Ausbildung im Bereich der Wirtschaft zurückzugreifen.

### **3.2.6 Ausbildung von Beamtenanwärtern**

Die Nettokosten der Ausbildung von Beamtenanwärtern werden derzeit nicht erhoben und bleiben bisher bei der Ermittlung der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft unberücksichtigt. Auch hier gestaltet sich die Bewertung der Ausbildungsleistungen aus methodischen Gründen schwierig. Eine Schätzung der Nettokosten liegt bisher ebenfalls nicht vor.

- Es wird empfohlen, auch bei der Erfassung der Nettokosten für die Ausbildung von Beamtenanwärtern weiterhin auf eine gesonderte Erhebung zu verzichten und statt dessen die methodischen Voraussetzungen zu schaffen, die "möglichst fundierten" Schätzungen zugrundegelegt werden könnten.

### **3.2.7 Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit**

Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Maßnahmen der Erstausbildung und Weiterbildung sind erheblich. Sie liegen bei rund 19 Mrd. DM (1997) und bleiben im Rahmen der nationalen Berichterstattung bislang weitgehend unberücksichtigt.

- Es wird empfohlen, künftig die von der Bundesanstalt für Arbeit getätigten Ausgaben für Bildungs-, Weiterbildungs- und sonstige bildungsbezogene Fördermaßnahmen zu berücksichtigen und soweit zweckmäßig in die nationale und internationalen Berichterstattung einzubeziehen.

### **3.2.8 Direkte und indirekte bildungsbezogene Aufwendungen der öffentlichen Hand an private Haushalte**

Die Ausgaben der öffentlichen Hand beschränken sich nicht nur auf Leistungen an Bildungseinrichtungen, sondern beziehen sich auch auf Leistungen an private Haushalte in Abhängigkeit von der Ausbildung. Dies gilt besonders für eine weiterführende Ausbildung im Sekundarbereich II und an den Hochschulen. Ein Teil der Ausgaben der öffentlichen Hand wie z.B. die Ausbildungsförderung nach dem BAföG, wird hierbei bereits berücksichtigt. Direkte Ausgaben der öffentlichen Hand wie Kindergeld und Kinderzuschüsse in Abhängigkeit einer weiterführenden Ausbildung werden in diesem Zusammenhang bislang nicht erfasst. Vergleichbares gilt für indirekte Leistungen der öffentlichen Hand, wie Vergünstigungen der Schüler und Studierenden bei Fahrten im öffentlichen Nahverkehr. Des weiteren kommen den privaten Haushalten steuerliche Vergünstigungen durch Freibeträge im Zusammenhang mit einer weiterführenden Ausbildung zugute, die sich steuermindernd auswirken.

- Es wird vorgeschlagen, direkte und indirekte Leistungen der öffentlichen Hand an private Haushalte bei der Ermittlung der Bildungsausgaben künftig soweit wie möglich zu berücksichtigen. Für die Ermittlung direkter Leistungen aus Kindergeld und Kinderzuschüssen und der indirekten Leistungen mit steuerlicher Entlastung der privaten Haushalte sollte eine methodische Aufarbeitung unter Einbeziehung entsprechender Berechnung anderer - im wesentlichen öffentlicher - Quellen herangezogen werden. Bezüglich der Vergünstigungen in Abhängigkeit der weiterführenden Bildung sollte - neben der Überprüfung von bereits vorhandenen Ausarbeitungen, wie zum Beispiel durch die HIS

---

<sup>39</sup> Aktuelle Veröffentlichung: Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. 15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn 1998.

GmbH<sup>40</sup> längerfristig ein methodisches Mengen- und Kostengerüst entwickelt werden, das plausible Schätzergebnisse für diesen Bereich erlaubt.

### **3.2.9 Interne betriebliche Weiterbildung**

Zu den von den Unternehmen für Weiterbildung aufgebrauchten Mitteln liegen national in unregelmäßigen Abständen Erhebungen des Instituts der deutschen Wirtschaft und international eine entsprechende Erhebung der EU (1. CVTS ) vor. Eine zweite Erhebung der unternehmensbezogenen Weiterbildung durch die EU wird gegenwärtig vorbereitet. Zwischen nationaler und internationaler Erhebung ergeben sich erhebliche Unterschiede. Sie bedürfen einer weitergehenden Aufarbeitung im nationalen Kontext.

- Es wird vorgeschlagen, die Ergebnisse zur betrieblichen Weiterbildung aus nationaler und internationaler Erhebung einer weitergehenden methodischen Überprüfung zu unterziehen und Möglichkeiten einer besseren Vereinheitlichung aufzuzeigen. Im Rahmen der methodischen Überprüfung sollte darauf hingewirkt werden, dass Ausgaben der Unternehmen, die an externe Einrichtungen zur Weiterbildung geleistet werden, getrennt erfasst werden oder zumindest im Nachhinein rechnerisch ermittelt werden können.

## **3.3 Vereinheitlichung nationaler Statistiken**

### **3.3.1 Vereinheitlichung des Erhebungsverfahrens**

Aussagen zu Ausgaben für Bildungsleistungen der öffentlichen Hand sollten in unterschiedlichen Veröffentlichungen wie z.B. durch die amtliche Statistik und die BLK möglichst transparent und einheitlich erfolgen.

Die BLK hat deshalb u.a. beschlossen, den BLK-Bildungsfinanzbericht aus den Daten der Haushaltsansatzstatistik des Statistischen Bundesamtes zu erarbeiten (vgl. Anhang A.3.1). Damit wird eine gemeinsame Datenbasis mit der amtlichen Statistik sichergestellt.

### **3.3.2 Musterkontenrahmen für kaufmännisch buchende Hochschulen**

Die Hochschulen gehen immer stärker dazu über, ihre Haushaltsführung nach dem kaufmännischen Prinzip zu organisieren. Da die Untersuchungseinheiten der amtlichen Statistik aber hauptsächlich nach dem Funktionenplan des kameralistischen Haushaltswesen entwickelt worden sind, ist bei diesen Hochschulen eine Zuordnung der Aufwendungen nicht immer eindeutig möglich. Vielfach finden sie deshalb in der amtlichen Statistik zur Zeit keine Berücksichtigung mehr. Mit der wachsenden Zahl der kaufmännisch organisierten Hochschulen

---

<sup>40</sup> Klaus Schnitzer, Wolfgang Isserstedt und Giesela Färber: Untersuchung zum Umfang staatlicher Ausbildungsausgaben im Hinblick auf eine Reform der Ausbildungsförderung. Gutachten für das Sächsische

führt dies zu wachsenden Unschärfen der finanzstatistischen Berichterstattung, die nicht mehr vernachlässigbar sind.

Um diesen Umstand bei der statistischen Berichterstattung entsprechend berücksichtigen zu können, ist es notwendig, für die Einbeziehung der Ausgaben dieser Hochschulen eine einheitliche Grundlage zu schaffen. Aus diesem Grunde wurde vom Statistischen Bundesamt ein Musterkontenplan entwickelt, der eine analoge Zuordnung der Kosten der kaufmännisch organisierten Hochschulen zu dem Funktionenplan des öffentlichen Haushaltes erlaubt.

- Es wird vorgeschlagen, für den Erhalt der Aussagekraft der bisherigen Statistiken bei einer Umstellung von der Kameralistik auf ein kaufmännisch buchendes System soweit erforderlich die Entwicklung von einheitlichen Musterkontenplänen zu unterstützen. Für den Hochschulbereich sollte dabei der vom Statistischen Bundesamt 1997 entwickelte „Musterkontenrahmen für kaufmännisch buchende Hochschulen“ (vgl. dazu Anhang A.1.6.5) zugrundegelegt werden.

### **3.4 Bildungsindikatoren für den nationalen und internationalen Vergleich**

Die Entwicklung und Nutzung von Bildungsfinanzindikatoren sowie anderer ergänzender Indikatoren für das Bildungswesen oder Teilbereiche desselben ist derzeit international stärker ausgeprägt als im nationalen Zusammenhang. Um auch national zu gleichen oder ähnlichen Bildungsfinanz- und Kontextindikatoren zu gelangen, sollte zumindest teilweise eine Übernahme der von internationalen Organisationen methodisch-inhaltlich entwickelten und angewendeten Bildungsfinanz- und Kontextindikatoren erwogen werden<sup>41</sup>.

Der von der BLK jährlich vorzulegende "Bildungsfinanzbericht" ist geeignet, entsprechende Indikatoren zu berücksichtigen. Hierbei sollten Gesamtindikatoren einerseits und bildungsbereichs- sowie regionalspezifische Indikatoren andererseits unterschieden werden.

- Es wird vorgeschlagen bei der nationalen Berichterstattung für das Bundesgebiet insbesondere folgende Indikatoren zu berücksichtigen.
  - öffentliche und private Bildungsausgaben - nominal und real
  - öffentliche und private Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt
  - öffentliche Bildungsausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand
  - öffentliche Bildungsausgaben nach Ausgabearten
  - öffentliche Finanzierung nach Gebietskörperschaften
  - öffentliche Bildungsausgaben je Schüler/Studierenden- nominal und real
  - öffentliche Bildungsausgaben je Schüler/Studierenden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner
  - öffentliche und private Bildungsausgaben je Schüler/Studierenden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner



Diese Indikatoren sollten insbesondere für die Bereiche der vorschulischen Erziehung, den Schulbereich, die außerschulische berufliche Bildung sowie den Hochschulbereich ermittelt werden. Für eine nationale Berichterstattung auf Länderebene wird vorgeschlagen, diese Indikatoren zumindest für die öffentlichen Bildungsausgaben darzustellen. Im Hinblick auf die Berechnung der Ausgaben je Schüler nach Ländern sollte im Schulbereich das vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Unterausschuss Schuldaten entwickelte Verfahren angewendet werden.

Außerdem sollten Indikatoren entwickelt werden, welche die Vergleichbarkeit zwischen Bildungsbereichen (berufliche Bildung vs. Hochschule, Fachhochschulen vs. Universitäten) einerseits und Finanzierungsformen (öffentlich vs. privat) andererseits ermöglichen

Darüber hinaus sollte die Ermittlung und Berechnung der Indikatoren in der Gliederung nach Bildungsstufen gleichfalls nach der revidierten ISCED 97 erfolgen. Dieses Verfahren sollte sich an der Abgrenzung der Daten über vergütete Personal-Wochen-Stunden bzw. Sachmittel bei den Sachausgaben orientieren. Bezüglich der internationalen Berichterstattung sollte neben die Abgrenzung nach dem Schuljahr auch die nach dem Kalenderjahr treten.

## **4. Weiterentwicklung der Bildungsfinanzstatistik**

Die Weiterentwicklung der Bildungsfinanzstatistik muss auch den Aspekt des Zugangs und der Präsentation berücksichtigen. Dabei sind insbesondere folgende Gesichtspunkte hervorzuheben:

### **4.1 Harmonisierung der Definitionen und Indikatorbildung**

Die Auswertung und Indikatorbildung internationaler Organisationen erfolgt in der Regel auf der Grundlage einheitlicher Definitionen und Fragebögen. Sie erfordern insbesondere im Rahmen der Aktivitäten der OECD die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten. Angaben, die von diesen Vorgaben abweichen - wobei entsprechende Statistiken nicht oder nur in anderer Form vorliegen - werden bei der Publikation "Bildung auf einen Blick" von den Mitgliedsstaaten zusätzlich gemeldet und in den Anhängen der Publikation im einzelnen dargelegt.

- Es wird vorgeschlagen, unter dem Gesichtspunkt einer größeren Transparenz im nationalen Zusammenhang ein Raster mit den wesentlichsten Bildungsindikatoren und den ihnen zugrundeliegenden Datenquellen zu entwickeln, ggf. auch für die wichtigsten Vergleichsländer. Darüber hinaus sollten nationale Indikatoren wie zum Beispiel die



Zugänge zum Hochschul-/Tertiärbereich in Abhängigkeit des Alters, vor dem Hintergrund international korrespondierender Indikatoren überprüft werden, ggf. mit dem Ziel der Übernahme internationaler Definitionen.

## 4.2 Präsentation

Im internationalen Zusammenhang werden die Publikationen "Bildung auf einen Blick" und "Bildungspolitische Analyse" durch die Datenbereitstellung im Internet ergänzt. Im nationalen Zusammenhang ist dies in dieser Form bisher noch nicht geschehen. Entsprechende organisatorische und publizistische Grundlagen sind jedoch bereits geschaffen worden oder aber zumindest im Stadium fortgeschrittener Entwicklung. So wäre zum Beispiel eine Einbindung entsprechender Daten in das z.Zt. in der KMK/BLK beratene "Informationssystem Deutscher Bildungsserver" denkbar.

Auch das Statistische Bundesamt baut sein elektronisches Informationsangebot kontinuierlich aus. Zu nennen ist die CD-ROM "Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur", die neben den Basisdaten auch Programmmodule zur Berechnung von Kennziffern und zum Erstellen von Schaubildern enthält. Eckdaten werden vom Statistischen Bundesamt auch ins Internet eingestellt.

- Es wird empfohlen, die vergleichbaren Publikationen auch im nationalen Bereich via Internet verfügbar zu machen. Vorhandene Angebote von Bund und Ländern, dem Statistischen Bundesamt und den statistischen Landesämtern könnten durch einen einfachen "Link" in den geplanten „Deutschen Bildungsserver“ integriert werden. Der um die gängigen nationalen und internationalen monetären Indikatoren ergänzte Bildungsfinanzbericht der BLK sollte jährlich in ein entsprechendes Format umgesetzt und gleichfalls in den „Deutschen Bildungsserver“ integriert werden. Darüber hinaus sollten zusätzliche Maßnahmen einer erweiterten und verbesserten elektronischen Bereitstellung von Bildungsdaten im Rahmen der für 1999 vorgesehenen Beratungen in der BLK zur "Vergleichenden internationalen Bildungsstatistik" aufgegriffen werden.